Annual Report

of the Office of the Correctional Investigator

2012-2013

The Correctional Investigator Canada

L'Enquêteur correctionnel Canada

Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2013
Cat. No.: PS100-2013E-PDF
ISSN: 1493-5295
PRINTED IN CANADA

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

June 28, 2013

The Honourable Vic Toews
Minister of Public Safety
House of Commons
Ottawa, Ontario

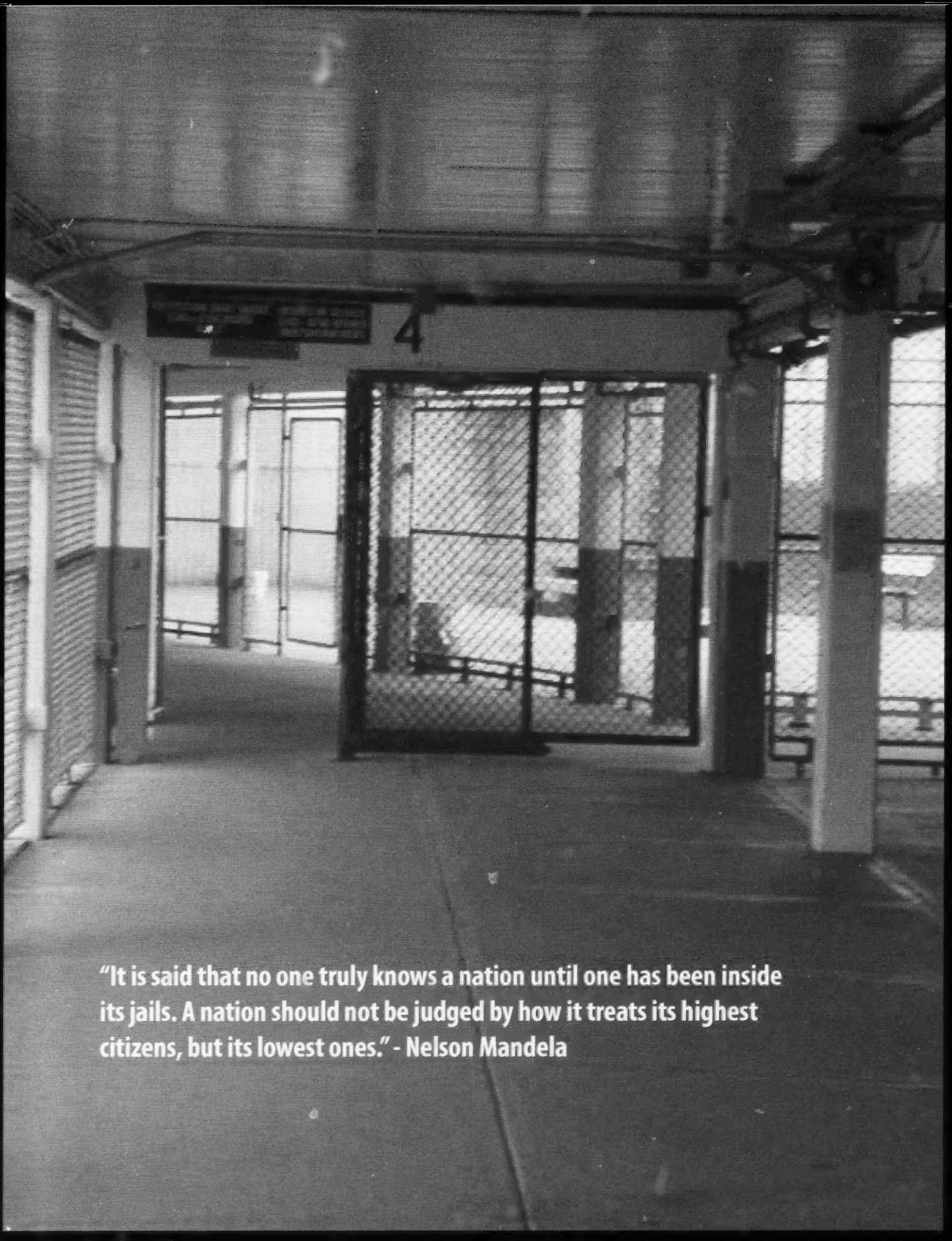
Dear Minister,

In accordance with section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my privilege and duty to submit to you the 40th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

Howard Sapers
Correctional Investigator

Canada



"It is said that no one truly knows a nation until one has been inside its jails. A nation should not be judged by how it treats its highest citizens, but its lowest ones." - Nelson Mandela

Table of Contents

Correctional Investigator's Message 2

Executive Director's Message 5

Special Focus on Diversity in Corrections 6

Case Study of Diversity in Corrections 8

I. Access to Health Care 15

II. Deaths in Custody 20

III. Conditions of Confinement 22

IV. Aboriginal Issues 30

V. Access to Programs 33

VI. Federally Sentenced Women 35

Transparency and Accountability in Corrections 37

Correctional Investigator's Outlook for 2013-14 38

Ed McIsaac Human Rights in Corrections Award 41

Annex A: Summary of Recommendations 42

Annex B: Annual Statistics 44

Annex C: Other Statistics 55

Correctional Investigator's Message

On June 1, 1973, then Solicitor General of Canada, the Honourable Warren Allmand, announced the appointment of the first Correctional Investigator for federally sentenced inmates. The Office of the Correctional Investigator (OCI) was created in response to the *Report of the Commission of Inquiry into Certain Disturbances at Kingston Penitentiary,* **which had identified the need for an independent body to review and provide redress to legitimate inmate grievances. The Commission summarized the conditions of confinement that prevailed at Kingston Penitentiary (KP) in April 1971 as "repressive and dehumanizing." Inmates had rioted and rampaged for four days, events which included six staff taken hostage, brutal violence, two inmate murders and the near total destruction of a section of the facility. As shocking as these events were, the KP riot was not isolated, but part of an escalating series of violent institutional disturbances in the late 1960s and early 1970s.**

Importantly, the Commission of Inquiry reported on the "recourse to violence as a means of redressing long-standing grievances and of calling those grievances to the attention of the public." It found that the Canadian Penitentiary Service (as the Correctional Service of Canada was known at the time) lacked a transparent and impartial outlet for inmate complaint: there was no effective system to air or redress legitimate grievances; no recourse to review the actions or decisions of institutional authorities; no mechanism to bring public attention to prison conditions; and treatment was callous, abusive or degrading. Though 40 years removed from the circumstances that gave rise to one of the most infamous prison riots in the history of Canadian corrections, the Commission's assessment of its causes remains remarkably relevant and prescient:

> We have already noted a number of causes for Kingston's failure: the aged facilities, overcrowding, the shortage of professional staff, a program that had been substantially curtailed, the confinement in the institution of a number of people who did not require maximum security confinement, too much time spent in cells, a lack of adequate channels to deal with complaints and the lack of an adequate staff which resulted in the breakdown of established procedures to deal with inmate requests. These facts were established beyond doubt by the testimony heard by the Commission.[1]

As the Commission saw it, the system fundamentally failed because there was inadequate focus on the rehabilitative (or "correctional") purpose to imprisonment. Today, as my report makes clear, many of the same problems that were endemic to prison life in the early 1970s – crowding; too much time spent in cells; the curtailment of movement, association and contact with the outside world; lack of program capacity; the paucity of meaningful prison work or vocational skills training; and the polarization between inmates and custodial staff – continue to be features of contemporary correctional practice.

Population management pressures inside federal penitentiaries continue to mount. More than 20% of the inmate population is double-bunked, confined to cells originally designed for one. As penitentiaries become more crowded, they also become more dangerous and unpredictable places for both staff and offenders. Inmate assaults with injuries and the rate of violent institutional incidents increased again last year. Inmate complaints and institutional charges remain high, as do the number of segregation placements and use of force interventions where a mental health concern is identified. This environment is particularly difficult on the growing complex needs populations in corrections – federally sentenced women, mentally ill, Aboriginal, visible minority and aging offenders.

---

1 *Report of the Commission of Inquiry into Certain Disturbances at Kingston Penitentiary during April, 1971.* J.W. Swackhamer, Chairman, April 24, 1972.

Reflecting these internal realities, the rate at which offenders are granted parole continues to set new historic lows. The trend lines are clear – a greater percentage of offenders are spending longer and more of their sentence behind bars in increasingly volatile and hardening conditions of confinement. At a time when more offenders are remaining longer in custody, a renewed focus on CSC's rehabilitation obligations and a stronger commitment to community reintegration are as urgently required today as they were four decades ago.

The 40th Anniversary of the creation of the Office of the Correctional Investigator reminds us that Canadian correctional history is marked by a pattern of crisis and retrenchment followed by reform and progress. As the 1971 Commission of Inquiry found, the prison operating environment had masked unfairness, inequity and even brutality from public view. In a democratic society, outside intervention by independent oversight, the courts, Commissions of Inquiry and Parliament have been necessary to build a safer, more humane and effective correctional system. As an independent Ombudsman, our focus on fair and reasonable decision making, viewed through a human rights lens, keeps accountability at the forefront of federal corrections.

There are very sound reasons why the rule of law follows an offender into prison and why legality does not end at the prison gate. Even while deprived of liberty, the Supreme Court of Canada has affirmed that an incarcerated person is still a Canadian citizen, still a bearer of Charter rights and freedoms. The *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)* puts it this way: "offenders retain the rights of all members of society except those that are, as a consequence of the sentence, lawfully and necessarily removed or restricted." Imprisonment does not mean total deprivation or absolute forfeiture of rights. By law, prisoners maintain the right to be treated with dignity and respect, they have the right to safety and security of the person, to be treated humanely, to not be discriminated against on the basis of ethnicity or religion and to be free from degrading, cruel and/or inhumane treatment or punishment.

Legal compliance, however important, is not the sole test of CSC's conduct. CSC staff makes thousands of discretionary decisions each year. Good decision making is about more than legal compliance. Complying with the law is the floor, not the ceiling, for setting the standard in regard to administrative fairness. Good and best practices are about more than just doing the minimum.

Canadians expect their correctional authority to both uphold and model the principles and values of a free and democratic society – transparency, accountability, equality, respect for human rights and fairness. It is not without purpose that I continue to call on the Correctional Service to respond publicly (and therefore openly and transparently) to my concerns and recommendations. This means more than simply meeting government reporting requirements. It means being proactive to make sure quality information is readily available and reasons for decision are clearly and fully stated. What happens behind prison walls is a reflection of the health and vitality of Canadian society. In my view, the matters that are brought forward in my Annual Reports – use of force, treatment of mentally ill persons in prison, deaths in custody, prison crowding and violence, access to rehabilitative programs – are of significant public interest and concern. Most offenders will eventually return to their home communities upon release. Conditions of confinement should support their preparation for community reintegration. After all, the point of prison is not to make model inmates, but to aid them to become better citizens.

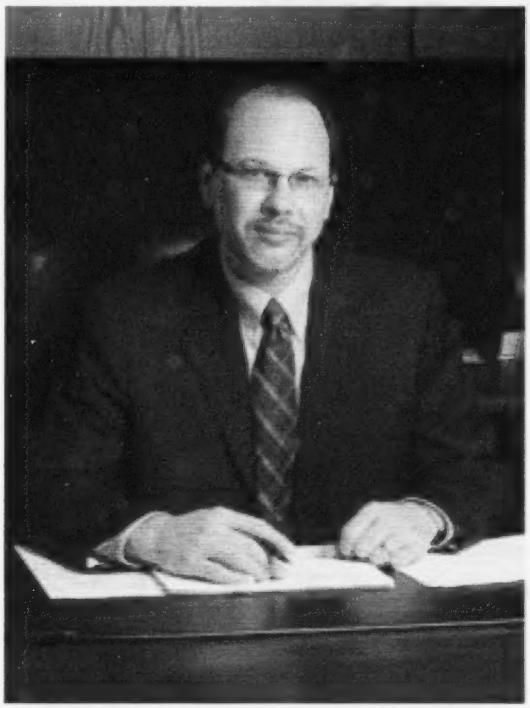
In this year's Annual Report, I call special attention to the increasing diversity and complexity of prison demographics. In the 10 year period between March 2003 and March 2013, the incarcerated population has grown by close to 2,100 inmates, which represents an overall increase of 16.5%. During this period, the Aboriginal incarcerated population increased overall by 46.4%. Federally sentenced Aboriginal women inmates have increased by over 80% in the last 10 years. Visible minority groups (Black, Hispanic, Asian, East Indian and other ethnicities) behind bars increased by almost 75% over this period. As a subgroup, Black inmates have increased every year, growing by nearly 90% over the last 10 years. Meantime, Caucasian inmates actually declined by 3% over this same period.

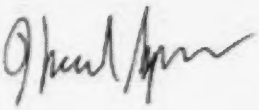
When combined, the number of Aboriginal and visible minority inmates now exceeds 6,000 of a total incarcerated population of approximately 15,000. In other words, 40% of the 40% of the inmate count on any given day now comes from a non-Caucasian background. Recent inmate population growth is almost exclusively driven by absolute and relative increases in the composition of ethnically and culturally diverse offenders.

A more complex and diverse offender population profile mirrors larger demographic trends and patterns in Canadian society. As Statistics Canada reports, one trend consists of a younger, pluralistic and multicultural population whose diversity has been shaped over time by newer immigrants and foreign-born Canadians. Another trend reflects the increasing number of Canadians from Aboriginal heritage, while a third pattern reflects an aging, largely Caucasian majority, which is declining in both relative and absolute terms. On quite another level, disproportionate rates of incarceration of some minority groups, including Black and Aboriginal Canadians, reflect gaps in our social fabric and raise concerns about social inclusion, participation and equality of opportunity. Emerging demographic trends and patterns will shape and define *who* occupies federal penitentiaries for generations to come.

During the reporting period, CSC's contribution to the government's overall fiscal agenda has had an impact on a number of service delivery and program areas, including Inmate Welfare, Employment and Correctional Programming. Cost-saving and revenue-generating measures announced in FY 2012-13 will mean charging more for inmate telephone calls, an increase in room and board deductions, elimination of incentive pay for work in prison industries, cancellation of inmate social events (which help bridge the gap between prison and the outside world) and the closing of or reduced access to some inmate libraries.

The decision to not renew part-time prison chaplain contracts, primarily affecting non-Christian inmates, was particularly controversial, running contrary to the rising proportion of offenders from different cultures, nationalities, beliefs and religious affiliation in CSC facilities. Similarly, the end of funding for *Lifeline*, a program that provided inreach and outreach services and support to life sentenced offenders, appears unwarranted and contrary to long-established practice. Considered together, these measures reflect a narrowing of the rehabilitative potential of corrections.





Howard Sapers
Correctional Investigator of Canada
June 2013

Executive Director's Message

The tempo and volume of work continues to remain high for the Office of the Correctional Investigator. From April 1, 2012, to March 31, 2013, the Office's team of 32 staff members (which includes corporate, policy, executive and investigative streams) spent more than 330 cumulative days visiting federal facilities, interviewed 1,309 offenders in institutions, responded to more than 5,400 offender complaints and answered 18,259 toll-free telephone calls. In addition, the Office's use of force team reviewed more than 1,400 uses of force incidents in CSC facilities.

The number of calls received or files opened are not the only, or even the best, measures of workload. The complexity of issues addressed and the compound nature of many complaints must also be considered. Moreover, the Office continues to identify, invest and address systemic issues of concern in an attempt to reduce the overall number of individual offender complaints.

During the reporting period, the Office continued to focus on system-wide concerns: a case study examining the treatment of chronic self-injurious women offenders; a review of practices at a maximum security penitentiary; and an investigation of "natural" cause deaths in federal custody. In addition, the summary results of a review of the Black inmate experience in federal corrections are featured in this year's Annual Report, part of a larger thematic focus that the Office has undertaken on diversity in corrections.

For a small agency, investigations of this nature are intense and demanding, involve significant reassignment of personnel, sharing of workload and juggling of priorities while maintaining focus on the Office's core mandate to respond to individual offender complaints. The Office remains committed to investing in thematic reports and case studies that bring matters of substantive concern to the attention of CSC, the Minister of Public Safety, Parliamentarians and Canadians.

In terms of other accomplishments in 2012-13, the Office launched its revamped website (which last year recorded nearly 2 million visitor 'hits'), developed a new Mission Statement and implemented a new *Code of Conduct* inspired by the values and principles of its role and mandate – independence, accessibility, confidentiality and fairness.

Ivan Zinger, J.D., Ph.D.
Executive Director and General Counsel

A Special Focus on Diversity in Corrections

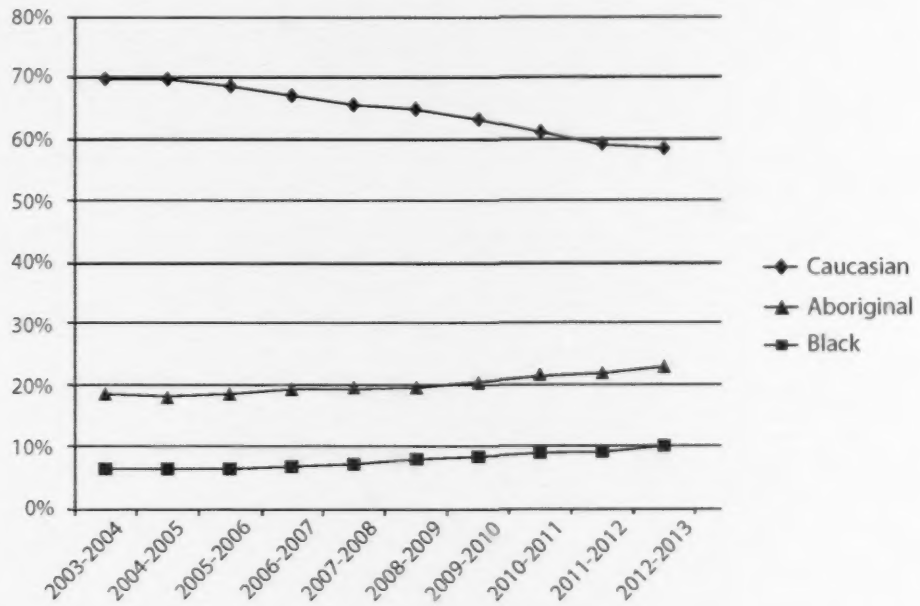
The face of Canadian corrections is changing, mirroring an increasingly diverse, multi-ethnic and pluralistic society. The visible minority[2] offender population (community and incarcerated) has increased over the past 5 years by 40%. Visible minorities now constitute 18% of the total federally sentenced offender population (those incarcerated and in the community), which is largely consistent with representation rates in Canadian society. In 2011-12, Caucasians continued to make up the largest proportion of the federal offender population (62.3%). By comparison, Aboriginals represented 19.3%, Blacks 8.6%, Asians[3] 5.4%, Hispanics[4] 0.9% and other visible minority groups 3.4% of the population respectively.[5]

Focusing on the last five years, the total offender population (community and incarcerated) increased by 1,539 offenders or 7.1%. All new net growth in the offender population can be accounted for by increases in Aboriginal (+793), Black (+585), Asian (+337) and other visible minority groups. By contrast, during the same time period, the total Caucasian offender population decreased (- 466 or 3%).

Diversity Within Diversity

While the tendency is to group all visible minority offenders together into one category, they are in fact a very diverse population. Nearly one-in-four visible minority inmates

10 Year Offender Population Trends: (Incarcerated and Community)



2 Members of visible minorities are defined by the *Canadian Employment Equity Act* as "persons, other than Aboriginal people, who are non-Caucasian in race or non-white in colour."

3 "Asian" includes offenders who are Arab, Asiatic, Chinese, East Indian, Filipino, Japanese, Korean, South East Asian, Arab/West Asian and South Asian.

4 "Hispanic" includes offenders who are Hispanic and Latin American.

5 Public Safety Canada, *Corrections and Conditional Release Statistical Overview 2012.*

are foreign-born, coming from countries from all over the world, many of which have very different cultures, traditions and customs. Facilitating institutional adjustment and community reintegration for these offenders poses considerable challenges.

The *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)* provides that correctional policies, programs and practices respect, among other things, ethnic, cultural and linguistic differences. CSC faces increasing pressure to accommodate a wide range of needs with respect to language, culture, religious identification, diet and ethnicity. Religious diversity within correctional facilities reflects what is now seen within the Canadian population. While the majority of inmates affiliate with Christianity, several other religious faiths are represented, for example Muslim (6%), Native Spirituality (6%), Buddhist (2%) and Sikh (1%). Different religious diets, clothing, medicines, books and worship practices adhered to by the faithful must be accommodated by the CSC.

Approximately 6% of the inmate population reports that the language spoken in their home is other than English or French.[6] The CSC is required to provide interpreters for offenders who do not speak Canada's two official languages for any formal hearing or for the purpose of understanding materials provided to the offender. While this ensures that inmates will be accommodated in formal proceedings, it does not address the challenges they have in day-to-day communications with correctional staff or for completing correctional programs.

Correctional Outcomes

Taken as a whole, visible minority inmates appear to have better correctional outcomes than the total offender population. Over the last 7 years, on average, less than 5% of visible minority inmates have been readmitted within two years of their warrant expiry date. However, grouping visible minorities together masks important differences in these very distinct groups. For example, the case study of the experience of Black inmates under federal custody demonstrates that correctional outcomes are not as encouraging for this visible minority group when compared to others.

When looking at diversity in corrections, it is important to understand what is happening in both relative and absolute terms. For example, the total number of institutional charges decreased by 5,731 in the last 4 years, which can be entirely attributable to the decrease in the number of charges against Caucasian inmates (- 6463). Meantime, institutional charges involving visible minority (+510) and Aboriginal (+222) inmates increased over the same period, even after accounting for increases in these populations. Black inmates are over-represented in use of force incidents, and, overall, visible minority inmates are over-represented in segregation placements.

6 CSC Data Warehouse, accessed April 30, 2013.

A Case Study of Diversity in Corrections:

The Black Inmate Experience in Federal Penitentiaries

In the 2011-12 Annual Report, the Office committed to a review of the experiences and outcomes of Black inmates in federal custody. A case study was completed over a 4-month period (November 2012 – February 2013) which included a literature review, data analysis and qualitative interviews with Black Inmate Committees, Black inmates, CSC personnel, Audmax (an organization currently on contract with CSC to provide ethno-cultural services in the Ontario region) and community volunteers. Site visits were also conducted in institutions in the Ontario, Quebec and Atlantic region, recognizing that the majority of federally sentenced Black inmates (86%) are incarcerated in these regions.

The Chair of the Black Inmate Committee at each institution was contacted informing them of the case study and requesting their participation and assistance in consulting with members of the Committee to identify issues to bring forward as part of the case study. Notices were also posted on all ranges informing all Black inmates of the study and the opportunity to voluntarily participate. The Chair of the Black Inmate Committee was interviewed at each institution. Voluntary interviews were also conducted with interested Black inmates in one of three ways: individually, in small groups (2-3 participants) or in larger focus groups (15-20 participants). In total, 73 Black inmates (30 women and 43 men), were interviewed. Interviews were also conducted with 24 CSC personnel representing a variety of positions (e.g. Wardens, Correctional Officers, Program Managers), 2 community volunteers and Audmax. In addition, the OCI contracted with the Afrikan Canadian Prisoner Advocacy Coalition (ACPAC) to provide a literature review, expertise and analysis of Black Canadians in conflict with the law[7].

Sites Visited for Case Study

Institution	Region	Security level	# of Black inmates in 2011/12	Black inmates as a proportion of the overall institutional population
Joyceville	Ontario	Medium	137	37%
Collins Bay	Ontario	Medium	109	27%
Grand Valley Institution for Women	Ontario	Multi-level	43	23%
Archambault	Quebec	Medium	35	10%
Dorchester	Atlantic	Medium	30	8%

7 ACPAC is a research coalition whose members bring a unique and distinctive mix of knowledge, skills, expertise and experience related to issues of the over-representation of African Canadians in corrections, mental health and marginalized groups, racial discrimination and cultural competence.

Findings

Black inmates are one of the fastest growing sub-populations in federal corrections. Over the last 10 years, the number of federally incarcerated Black inmates has increased by 80% from 778 to 1,403. Black inmates now account for 9.5% of the total prison population (up from 6.3% in 2003/04) while representing just 2.9% of the general Canadian population.[8]

Population Management and Conditions of Confinement

Black inmates are disproportionately incarcerated in specific institutions in the Ontario and Quebec regions. While there are five medium security facilities in Ontario, nearly 60% of Black inmates are incarcerated in just two of those institutions (Joyceville and Collins Bay). Likewise, in Quebec, there are five medium security institutions, two of which house 60% of all Black inmates in the province (Cowansville and Archambault). This practice persists despite CSC's *Population Management Strategy*, which supports the integration of various populations in support of maintaining diverse institutions. CSC staff reported that ethno-cultural diversity reduces violence and contributes to an environment that is less prone to discrimination and cultural stereotyping.

While many Black inmates reported interactions with other inmates and staff that were considerate and respectful, nearly all Black inmates interviewed for the case study reported experiencing discrimination by correctional officials. The use of racist language, while

Issues in Focus

A Profile of Black Inmates

- The majority of Black inmates are incarcerated in federal institutions in Ontario (60%) and Quebec (17%).
- 4% of Black inmates are women and 96% are men.
- The Black inmate population is young. Approximately one-half of Black inmates are 30 years of age or younger; only 8% are over the age of 50.

Black inmates are a very diverse group

- 49% of Black inmates are foreign-born.
- Foreign born Black inmates are primarily from Jamaica (17%) and Haiti (5%), but there are also sizable populations whose home country is Barbados, Ghana, Granada, Guyana, Somalia and Sudan.
- Most Black inmates reported an affiliation with some form of Christianity. Other religions that were reported included: 23% Muslim and 6.5% Rastafarian.

Reasons for incarceration

- Half (51%) were incarcerated for Schedule I (violent) offences and nearly one-fifth (18%) for Schedule II (drug) offences.
- As a group, Black inmates are not more violent than other identifiable groups. On average, Black inmates are no more likely to be serving a sentence for a violent offence than the general inmate population.

8 Statistics Canada, *Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada, 2013.*

present in all institutions, was not reported to be pervasive by those interviewed. More concerning to Black inmates was some of the behaviours exhibited by many staff members. As the literature indicates, the ways in which discrimination and prejudice are displayed or expressed have changed over time from more overt forms (e.g. racist language and behaviour) to more covert and subtle forms (e.g. ignoring, shunning) often making it difficult to recognize and counteract.[9] Much of what inmates reported to the Office falls within what the literature describes as covert discrimination.

For example, many talked about being ignored when asking questions: one inmate commented that correctional officers "... look right through me and say nothing. They just look right through me like I am not standing right in front of them." Their needs did not appear to be a priority; their concerns were often ignored and many felt as though there were a 'different set of rules' for Black inmates. While feelings of being ignored or disregarded by correctional staff are no doubt common to many inmates, this behaviour particularly resonates with Black inmates, as it reinforces their lived experiences with racism and discrimination on a daily basis. In prison, it increases feelings of marginalization, exclusion and isolation.

Numerous examples of stereotyping were also reported by Black inmates, primarily in terms of being characterized as a "gang member," "trouble-maker," "drug dealer" or "womanizer." The gang member label was particularly troubling and deemed to be pervasively applied to Black male inmates. They felt as though everything they did or said was viewed through a "gang lens." Body language, manner of speaking, use of expressions, style of dress and association with others were often perceived as gang behaviour by CSC staff. Many CSC personnel agreed that stereotypes were regularly employed by some staff, viewing everything Black inmates did through bias and prejudice. This label impacts decision making in regard to security classification, program enrollment, work assignment and conditional release recommendation.

Black inmates reported feeling targeted with respect to institutional charges, particularly those that were more discretionary or requiring judgment on the part of correctional officers. The expressive nature of many Black inmates was often viewed by correctional staff as aggressive or disrespectful, while Black inmates felt as though it was "just part of our culture." In 2011/12, Black inmates were over-represented in many of the categories of charges that could be considered discretionary. For example, Black inmates were disproportionately charged for disrespect toward staff (13%), disobeying an order (20%), and jeopardizing the safety/security of the institution or another person (23%). On the other hand, Black inmates tend to be under-represented in categories that required proof of an infraction, for example possession of stolen property (5%) or unauthorized items (8%).

A review of data over the previous five years reveals that Black inmates are consistently over-represented in administrative segregation, particularly involuntary and disciplinary placements. In 2012-13, Black inmates were disproportionately involved in use of force incidents.

Gang Affiliation

While Black inmates are twice as likely as compared to the overall population to have a gang affiliation, the majority (80.7%) are not a member of a gang. Despite this, the gang affiliation label is the one issue that seems to both distinguish and define the Black inmate experience in federal penitentiaries. Prejudice and bias have been well documented in other studies and inquiries of the Canadian criminal justice system.[10] Canadian research suggests that racial profiling exists where Black people

9 Eduardo Bonilla-Silva and David Dietrich, "The New Racism: The Racial Regime of Post-Civil Rights America," in *Covert Racism: Theories, Institutions, and Experiences* (2011).

10 Among others see: *First Nations Representation on Ontario Juries*, Report of the Independent Review Conducted by the Honourable Frank Iacobucci, 2013; *Racism Behind Bars: The Treatment of Black and Other Racial Minority Prisoners in Ontario Prisons*, Commission on Systemic Racism in the Ontario Justice System, 1994; *Report of the Commission of Inquiry into Matters Relating to the Death of Neil Stonechild*, 2004.

are much more likely to experience police stop and search procedures.[11] Being subject to greater police surveillance has not only resulted in a greater likelihood of being caught when the law is broken but it also "... serves to further alienate Black people from mainstream Canadian society and reinforces perceptions of discrimination and racial injustice."[12] It is little surprise that this community experience follows Black Canadians into prisons.

On the surface, gang affiliation as identified, assessed and defined by CSC appears to be based on objective criteria: reliable source identification (informants, community or institutional sources); tangible written or electronic evidence (e.g. pictures); common and/or symbolic identification (e.g. scars, marks and tattoos or criminal organization paraphernalia); and observed behaviour that by its nature or association gives reasonable and probable grounds to believe that the offender has a gang affiliation.[13] In practice, these criteria are discretionary and prone to confirmation bias, the tendency to interpret information or behaviour in a way that confirms preconceptions and subjective judgments. Once applied, the validity and reliability of the gang label appear to be rarely questioned, particularly among those in operational positions working with Black inmates. This kind of labelling is particularly questionable when it relies on internal security intelligence information or prison informants, which are not always corroborated by external law enforcement, court or judicial authorities.

Programming

Despite being rated as a population having a lower risk to re-offend and lower need overall,[14] Black inmates are 1.5 times more likely to be placed in maximum security institutions where programming, employment, education, rehabilitative and social activities are limited. They are also less likely to have their Custody Rating Scale score overridden in favour of a placement in a medium or even minimum security institution.

Employment

Black inmates consistently reported difficulties finding employment, especially jobs of 'trust' or in positions which provide training in a particular trade (e.g. manufacturing,

Issues in Focus

Culturally Inappropriate Educational Materials

As part of the education program, inmates are required to read aloud passages from books/novels provided by CSC in front of their classmates. One of the novels chosen to be read aloud at one institution was *The Adventures of Huckleberry Finn*. While this novel is considered a classic, it is riddled with racist terminology. Black inmates were made to read racist words aloud that they described as "degrading" and "demeaning." Some were so ridiculed by their peers that they refused to go back to the school.

The situation was further exacerbated as Black inmates indicated they were told by CSC staff that "... it is just a book." The novel was eventually removed from the list of required reading material only after a number of Black inmates had protested and stopped going to school. Black inmates have requested other novels considered to be culturally offensive to be removed and replaced with more neutral books.

11 Scot Wortley, "Hidden Intersections: Research on Race, Crime and Criminal Justice in Canada." *Canadian Ethnic Studies Journal* 35 (3): 99-117 (2004).

12 Scot Wortley and Julian Tanner, "Discrimination or 'Good' Policing: The Racial Profiling Debate in Canada," in *Our Diverse Cities*, Number 1, Spring 2004.

13 CSC, *Assessment of Affiliation with a Security Threat Group*.

14 CSC Data Warehouse, accessed April 2013.

construction). The official prison unemployment rate in 2012-13 was 1.5%; however, for Black inmates this rate was 7%. Black inmates were also considerably less likely to be employed in a CORCAN industry – 32% of inmates worked in a CORCAN enterprise compared to only 25% of Black inmates.[15] For those employed, Black inmates are essentially on par with the general inmate population with respect to inmate pay levels.

Grievances

In 2011-12, the top three categories for all inmate grievances were conditions of confinement/ institutional routine (27%), interaction (24%) and health care (10%). Black inmates were most likely to file a grievance related to interaction (29%), conditions of confinement/institutional routine (22%) and visits/leisure (13%), highlighting that the quality of staff-offender relations is a particular concern for Black inmates. When the sub-categories of "interaction" are examined more closely, it is clear that Black inmates are over-represented in filing grievances for reasons of discrimination. Black inmates accounted for 25% of all inmate discrimination grievances. Black inmates were also over-represented in staff performance grievances.

Cultural Programming and Services

While Black offenders felt that CSC programs provided them with important tools and strategies, they did not feel that they adequately reflected their cultural reality. Black inmates reported that they could not see themselves reflected in program materials and activities and they felt these were not rooted in their cultural or historical experiences. Moreover, many initiatives and services which serve as important complements to CSC programming also fell short of expectations. Our review revealed:

- Inconsistent support for cultural events at the institutional level. Some Black Inmate Committees had sufficient guidance in planning events while others reported little to no assistance, to the point that very few events had ever taken place within the institution.
- A lack of community support. Many Black inmates had never seen, spoken with or met anyone from a Black community group while incarcerated, though most expressed a strong desire to develop and maintain these community linkages. (Importantly, this form of support is a key component of CSC's *Strategic Plan for Aboriginal Corrections.*)
- A need for better access to and availability of hygiene products specifically designed for their hair/skin type and cultural food items through the canteen.
- Lower grant rates for temporary absences, day and full parole. Programs that offer gradual, supervised release have been shown to reduce re-offending.

Concerns of Federally Sentenced Black Women

In 2011-12, there were 55 Black women inmates serving time in a federal penitentiary, representing 9.12% of the incarcerated women population. Over the past 10 years, the number of incarcerated Black women fluctuated very little between 2002 and 2010, at which point the number increased by 54% and then again by another 28% between 2010 and 2012. The number of incarcerated Black women appears to be rising quickly.

The majority of Black women inmates (78%) are held at Grand Valley Institution (GVI) in the Ontario region. Black women were most likely to be incarcerated for Schedule II (drug) offences[16] (53%). Interviews with Black women at GVI revealed that most were incarcerated for drug trafficking. Many indicated that they carried drugs across international borders primarily as an attempt to rise above poverty. There were some who reported/ indicated being forced into these activities with threats of violence to their children and/or families.

Most Black women interviewed were foreign nationals. Many indicated that the high cost of calling home from prison meant that they rarely spoke with family members. CSC policy does

15 Corporate Reporting System, accessed April 24, 2013.

16 Schedule II is comprised of serious drug offences or conspiracy to commit serious drug offences.

not allow for the use of considerably less expensive calling cards. (The Office will be more fully examining inmate telephone cost over the coming year). Restricted contact with home and family presents huge reintegration challenges, particularly because many face deportation upon completion of their sentence.

There were other concerns noted by the women in group and individual interviews: the lack of availability and access to special medicated creams and ointments for skin and hair care; lack of appropriate skills training (rather than laundering, folding, ironing and sewing of clothes); and, cuts to part-time chaplains, reflecting a concern that their spiritual needs could not be met by Christian chaplains. Finally, though many Black women at GVI were incarcerated for drug trafficking, conviction for this type of offence does not necessarily translate into having a drug addiction or substance abuse problem. Several women could not understand why they were required to complete these programs in the absence of an identified need.

Correctional Outcomes

As a group, Black inmates fare relatively well once released from prison. Over the last five years (2007/08 – 2011/12), successful completion rates for both federal day and full parole and statutory release supervision were consistently higher for Black offenders. Moreover, over the long term (for sentences completed between 1996/97 to 2000/01), of offenders who completed their sentences on full parole, statutory release or at warrant expiry, Black offenders were generally less likely to be readmitted on a new federal sentence.[17]

Conclusion: What Does Diversity Mean for CSC?

The Office's review of diversity in corrections and the case study of the experience of Black inmates in federal custody finds that, to its credit, CSC has implemented a number of measures to better identify and meet the needs of a more ethno-culturally diverse inmate population and it has implemented an organizational structure to support this work: diversity committees (e.g. national and regional ethno-cultural advisory committees, National Advisory Council on Diversity, National Diversity Committee); cultural programs and awareness activities; sensitivity and diversity training; and staffing initiatives aimed at increasing the representation of employment equity groups (e.g. targeted recruitment, Diversity and Employment Equity Committee, mentorship and leadership programs).

However, challenges remain to reflect, respond to and accommodate diversity. CSC must first ensure that its diversity training, recruitment efforts and retention policies and practices are consistent across all regions, integrated within the overall training framework and followed-up with ongoing practical training, experiences and support. A national diversity awareness training plan that begins at employee orientation and is continuous throughout a staff member's career would enhance cultural awareness and cultural competency within CSC ranks. This training should be rooted in practical operational experience and target front-line correctional officers as a matter of priority.

While CSC meets and often exceeds workforce employment equity targets on a national basis, this is not well reflected at the institutional level. Not surprisingly, Black inmates cited more positive inmate-staff relations in one institution where the proportion of visible minority staff more closely reflected their numbers. Recruitment and retention strategies need to prioritize and target front-line institutions (not just Regional or National Headquarters) which house the greatest proportion of ethno-cultural offenders. Correctional officers who can speak languages other than English or French are increasingly important assets in improving interactions and communication with the rising number of foreign-born inmates.

The Office's review of diversity in corrections also yields some important findings with respect to the content, delivery and relevance of correctional programming. For example, ethno-cultural programs are often available in only one institution per region. This program delivery practice gives rise to population management strategies that run contrary to integrative practices and principles. It is also clear

17 Parole Board of Canada, *Performance Monitoring Report 2011/12*.

that core correctional programs need to be reviewed, revised and updated from a diversity perspective to incorporate more modules, examples and components drawn from lived ethno-cultural experience. More visible minority program facilitators would help ensure relevance, uptake and retention, potentially resulting in higher program completion rates.

Finally, as the results of the *2012 Ethical Climate Survey* clearly demonstrate, there is much room for improvement in how CSC staff value and model respect, fairness, inclusiveness, accountability and professionalism in the workplace.[18] The voluntary staff survey collected information on abuse of power, discrimination, harassment, inappropriate behaviour and other rude and degrading treatment. Overall, close to 25% of respondents indicated that they had experienced discrimination on at least one of the prohibited grounds (race = 45%, gender = 43.6% and age = 36.3%) over the past year. Of those having experienced discrimination, over 60% reported that the source of discrimination was other co-workers senior to them in the department, including managers.[19] Of the sample reported, 31.8% have been harassed in the workplace in the past year, mostly by others senior to them, immediate supervisor(s) or colleagues in their own work unit. These results contribute to what was labelled in the survey as an unhealthy, even "toxic" workplace. On the basis of how poorly CSC staff report they treat one another, it is an important question as to how offenders of different cultures, nationality, religion, creed or race are treated behind penitentiary walls.

The Office's review and case study of diversity in federal corrections suggests a number of areas for improvement. In terms of the way forward on these matters, I make two substantive recommendations:

1. ***I recommend that CSC develop a National Diversity Awareness Training Plan that provides practical and operational training in the areas of diversity, sensitivity awareness and cultural competency. This Training Plan should be integrated within the overall training framework.***

2. ***I recommend that CSC establish an Ethnicity Liaison Officer position at each institution responsible for building and maintaining linkages with culturally diverse community groups and organizations, ensuring the needs of visible minority inmates are met and facilitating culturally appropriate program development and delivery at the site level.***

18 CSC, *2012 Ethical Climate Survey: Results and Analysis.*

19 CSC staff work in a difficult and often stressful environment. There is no doubt that CSC personnel are also harassed and threatened by inmates at times. As the survey makes clear, however, the main source of harassment and discrimination, as reported by CSC staff, was co-workers, not offenders.

I. Access to Health Care

Issues in Focus

Mental Health Indicators and Correctional Performance

A recent CSC research report summarizes the profile, experiences and outcomes for federally sentenced offenders with mental health disorders:

- More likely to be considered higher risk and higher need.
- More likely to be serving a sentence for a violent offence (robbery, assault, sexual offence) but less likely to serving a sentence for homicide.
- Tend to be more socially isolated (for example, less likely to be married or living common law).
- More likely to be penitentiary placed in maximum security.
- Less likely to be granted parole and more likely to be released by statute (two-thirds of the sentence).
- More likely to serve a greater proportion of their sentence behind bars.
- More likely to be revoked for technical violations of parole conditions.
- More likely to incur more minor and major institutional charges leading to higher rates of voluntary and involuntary segregation.

Source: CSC Research Report: *Federally Sentenced Offenders with Mental Disorders: Correctional Outcomes and Correctional Response*, May 2012.

Canada's correctional authority continues to face increasing costs and challenges in managing a higher proportion of the offender population with mental health concerns. The most recent data available indicates that the Correctional Service delivered at least one institutional mental health service to 48.3% of the total inmate population, with 47% of Aboriginal offenders and 75% of women offenders receiving services in FY 2011-12. Just over 90% (or 4,065) of newly admitted offenders were comprehensively screened for potential mental health problems last year; nearly two-thirds were flagged for follow-up mental health interventions. The Service also delivered *Fundamentals of Mental Health* training to 2,438 staff in fiscal year 2011-12.[20]

Since 2005, the Service has invested approximately $90M in new funds to strengthen primary institutional mental health care service delivery, implement mental health screening at admission, train front-line staff in mental health awareness and enhance community partnerships and discharge planning for offenders with mental health disorders. These initiatives are part of CSC's five-point mental health strategy.

Health care remains the number one category of offender complaint to the Office. Staff visits to CSC facilities across the country confirm that access to health care, particularly mental health services and acute or complex care, remains fragmented and variable, especially in more remote penitentiaries.

20 CSC, *Departmental Performance Report 2011-12*

As I have reported previously, in terms of inmate access to health care that meets professional and community standards of care, the CSC faces important staffing, recruitment and retention challenges. The Service employs a total of approximately 1,200 health care professionals, including nurses, psychologists, pharmacists, medical doctors and social workers. For FY 2011-12, the national vacancy rate for all health care positions in CSC was just over 8.5%. The psychologist vacancy rate in 2011-12 was 16% or 51 positions. The psychologist vacancy rate was highest for the Ontario region, at 29% or 23 positions. Fifty of 329 psychologist positions (or 15%) were filled by incumbents who are non-licensed staff (or "under-fills") and cannot deliver the same level or range of services as licensed psychologists. In other words, nearly one-third of CSC's total psychologist staff complement is either vacant or "under-filled."[21] Complicating professional recruitment and retention efforts are concerns about scope of practice, inter-provincial licensing and accreditation issues, as well as issues related to pay, professional development, and terms and conditions of employment.

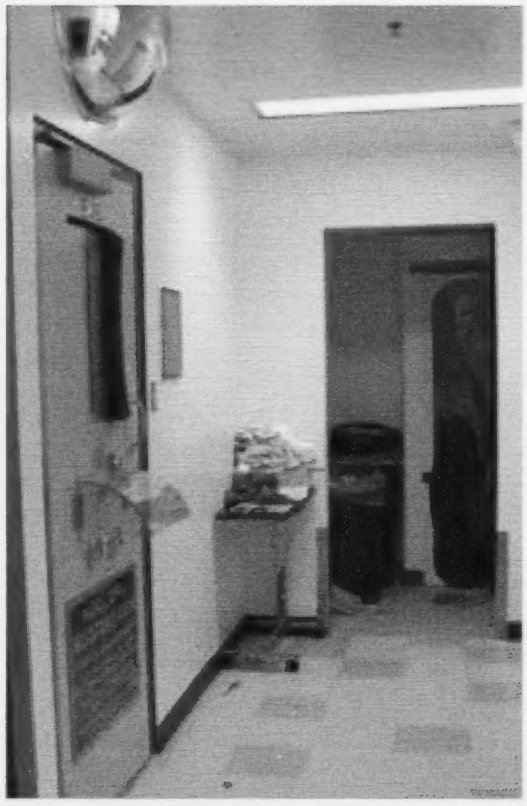
Intermediate Care

Nine years after launching its Mental Health Strategy in 2004, the intermediate care component for male offenders remains without a source of permanent funds[22]. The only male intermediate mental health care unit in the country, a pilot project at Kingston Penitentiary (KP) that began in November 2010, was to be terminated in March 2013.[23] Like elsewhere in the system, common problems plagued the pilot project:

i. Aging and inappropriate infrastructure lacking in therapeutic design or purpose.

ii. Persistent staff turnover related to funding and recruitment challenges.

iii. Resort to filling professional health care positions with unregistered (or "under-fill") staff.



iv. Lack of 24-7 health care coverage (no dedicated clinical service delivery capacity to provide after-hours care or on the weekend).

v. Lack of specialized mental health care training for new staff.

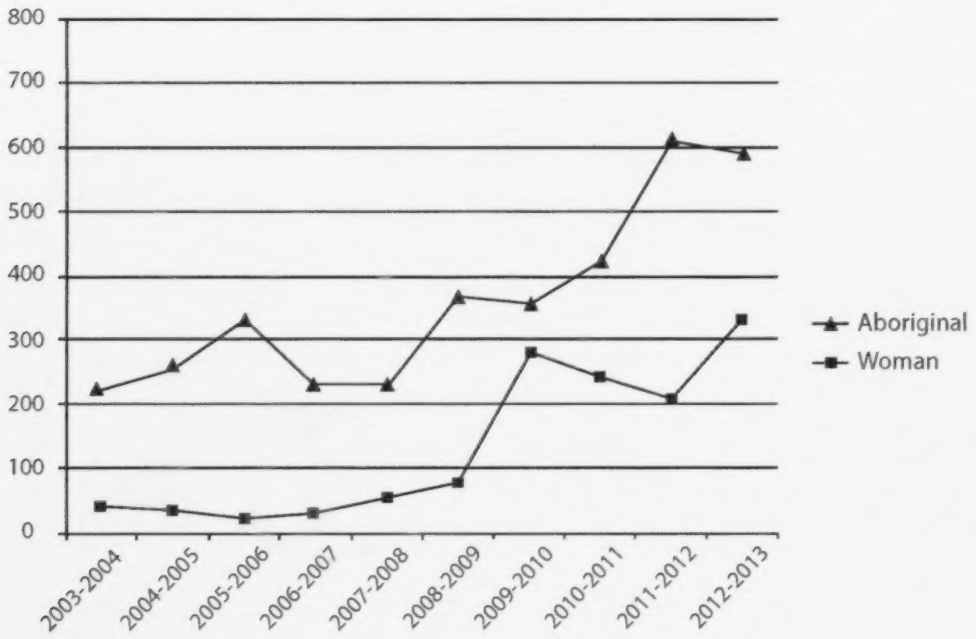
The cancellation of the intermediate care unit pilot is disappointing, but not entirely surprising given the context and challenges noted above. Unfortunately, it means that the majority of inmates requiring intermediate level interventions to manage their mental health needs will remain in general population or segregation in medium and maximum security facilities as a result of inadequate access to mental health care services and supports. They must rely on primary health care resources that are available in penitentiaries, unable to benefit from a more intensive level of

21 CSC, *Health Services Sector 2011-2012 Performance Measurement Report*, November 2012.

22 The Structured Living Environments at the regional women's facilities provide intermediate mental health care. With expansion at each of the regional facilities, CSC will have a total capacity of 60 such beds for the federally sentenced women population.

23 The intermediate care unit at Kingston Penitentiary is still operational. The resources are planned to be transferred to Millhaven Institution upon Kingston's closure.

Self-Injurious Incidents Involving Women and Aboriginal Offenders



services that intermediate care units could provide. These offenders do not have access to the services in the Regional Treatment Centres, as the admission criteria, rightfully so, screens them out.

Management of Chronic Self-Injurious Offenders

I reported last year that the number of self-injury incidents in federal prisons has more than tripled in the last five years. The number of Aboriginal inmates engaging in self-injurious behaviour is a particularly troubling dimension of this problem. Self-injurious offenders are often managed in maximum security segregation units or observation cells, where conditions of confinement, lack of external stimuli and limited association can result in further deterioration in mental health functioning, leading to an escalation in the frequency and seriousness of self-injury. In some cases, the resort to self-destructive behaviour provides a form of coping and relief from the monotony, negative emotions and deprivations associated with penitentiary life. The known protective/preventive factors for self-injury in prisons – less time locked in a cell; employment; meaningful association with others; engaging in correctional programs; regular and quality contacts with family – appear to conflict with security and incident-driven responses that, in chronic cases, are reduced to simply keeping an offender alive.

The Office has documented a series of concerns with respect to the Correctional Service's capacity and response to mental health service delivery:

i. Over-reliance on use of force and control measures, such as physical restraints, and restrictions on movement and association to manage self-injurious offenders.

ii. Non-compliance with voluntary and informed consent to treatment protocols.

iii. Limited access to specialized acute services for federally sentenced women offenders.

iv. Inadequate physical infrastructure, staff, resources and capacity to meet complex mental health needs.

v. Inappropriate monitoring and inadequate oversight in the use of physical restraints.

In my view, the lack of progress and noted gaps above in capacity and access, infrastructure and service delivery warrants consideration of a patient advocate or quality care coordinator model for federal corrections. Such models are

becoming the standard of community mental health care practice in Canada and internationally. The legal, ethical and operational issues at play in CSC's Regional Treatment Centres – e.g. informed and voluntary consent, the right to refuse or withdraw from treatment, legal certification under mental health regulations, among others – are complex. Though designated psychiatric facilities, CSC treatment centres are in fact "hybrid" facilities – both "hospitals" and "penitentiaries." As a hospital, these centres are subject to provisions of the relevant provincial mental health legislation. As a penitentiary, they operate under federal statute.

Operationally, the interplay between these entities – patient vs. inmate, security vs. treatment, hospital vs. penitentiary – creates its own tensions and contradictions. Moreover, access and continuity of care can be an issue as offenders make their transition from prison to the community. A patient advocate capacity appears all the more urgent and required in light of the decision to cancel the 10-bed Complex Needs program for male inmates who chronically self-injure, a pilot project which had been running at the Regional Treatment Centre in the Pacific Region since November 2010.

3. ***I recommend that CSC appoint independent patient advocates or quality care coordinators to serve each of its five Regional Treatment Centres.***

Alternative Mental Health Care Measures

In December 2012, the Commissioner and Minister of Public Safety were provided a summary of six cases of acutely mentally ill offenders who, in the Office's opinion, cannot be appropriately managed or cared for in a federal penitentiary. All six of these offenders were subject to interventions by this Office recommending their transfer to an external psychiatric treatment facility. On some level, each of the case summaries raises disturbing parallels to Ashley Smith's preventable death in October 2007. Like Ashley, these offenders have complex and acute mental health care needs well beyond the resources or capacity of the Service to safely or humanely manage.

The cases brought forward by the Office provide evidence that the sentence for these individuals needs to be medically managed and their serial and prolific self-injury warrants transfer to outside treatment facilities. Most have been involved in dozens of uses of force interventions to prevent or interrupt patterns of repetitive self-harming. Some are certified under provincial mental health legislation. Most have a protracted history of childhood physical, mental and sexual abuse. A few are "low functioning," more child-like in their responses and emotional development. One is disfigured and permanently brain injured from repetitive and chronic head-banging. All have an extensive history and diagnosis of mental illness. One is a "dual status" offender following a previous finding of *Not Criminally Responsible*. Several have been the subject of reviews by National Boards of Investigation. These offenders can be disruptive, their behaviour causes significant staff stress and their care and management can be extremely expensive. Many have been managed on around the clock suicide watch, mostly in long-term segregation or observation cells largely devoid of stimuli.

As of the writing of this report, the Office has not yet received a full response to its December 2012 correspondence. CSC should and can provide mental health supports for the greater majority of federally sentenced offenders. But it should contract out services for the few that require highly specialized mental health care interventions and treatment. With respect to managing acute physical health conditions, the Service regularly moves offenders into community hospitals and external treatment centres. There is a corresponding and requisite need to do the same in managing acute mental health cases. Outside psychiatric hospitals provide a therapeutic environment where interventions are conducted by a team of health care professionals. This is not the case in federal penitentiaries, not even in the Regional Treatment Centres, where first responders are typically correctional officers who may or may not be accompanied by Health Services personnel. Segregation, pepper spray and restraints are not treatment for mentally ill individuals.

The management and treatment of mentally disordered individuals in correctional facilities is extremely challenging work. We should not

expect the Correctional Service to do the impossible. The Office does not question the integrity, commitment or professionalism of CSC's efforts. However, we should not be relying on facilities that were never designed to accommodate or care for individuals with serious mental health issues and those who seriously and chronically self-injure. I am increasingly of the opinion that modest and incremental reform of a system that is fundamentally flawed is not in the public interest. Some mentally ill individuals in federal penitentiaries do not belong there and should be transferred to outside treatment facilities as a matter of priority.

4. ***I recommend that the CSC immediately identify the most severely mentally ill male and female inmates for review by external mental health experts and formulate health-focused treatment and placement options.***

II. Deaths in Custody

In 2011-12 there were 53 deaths recorded in CSC facilities, including eight prison suicides and 35 deaths from "natural" causes. These numbers in part reflect the fact that more offenders are serving longer sentences, more are sentenced later in life and more are growing old and dying behind bars. As the inmate population ages, the number of deaths attributable to "natural" causes far exceeds other types of death as the leading cause of death in federal custody.

Section 19 and Death in Custody Reviews

With respect to *CCRA* Section 19 review of deaths in custody, in FY 2012-13 the Office investigated a troubling case where next of kin notification procedures had gone very wrong. Based on this and other case reviews, the lack of information provided to families by CSC about the circumstances and causes of death of a loved one continues to be a matter of concern. There is little that is "natural" about dying in a federal prison. Few terminally ill inmates receive "compassionate release" to die with some semblance of dignity in the community. Meantime, the manner in which CSC chooses to inform the public of a death in one of its facilities suggests that there is more to be done to respect the dignity, privacy and confidentiality of all parties.

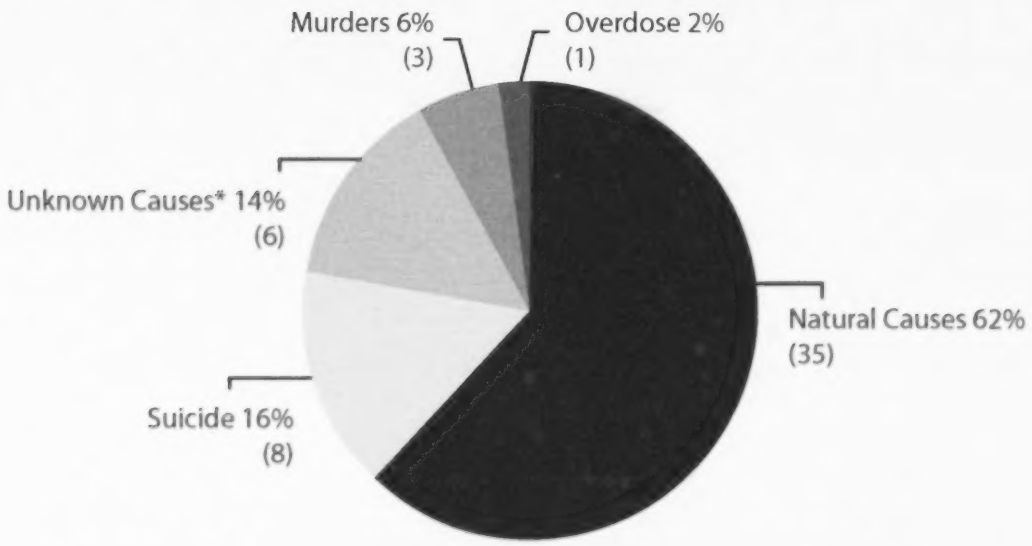
Of considerable concern is CSC's relatively new streamlined Mortality Review Process (MRP) for investigating so-called natural deaths in custody. The MRP is a shortcut that appears to be unequal to the requirements of Section 19. These matters are currently under investigation, the findings of which will be issued in the coming year.

National Forum for Preventing Deaths in Custody

Canada lacks an independent, high-level review mechanism to review and help prevent deaths in custody. There is no Ministerial-level panel or Parliamentary Committee that looks into the number or rate of deaths in federal prisons, provincial and territorial jails, or law enforcement or immigration detention facilities.[24] During the reporting period, the Office's review of the circumstances contributing to

24 See, for example, the United Kingdom's *Ministerial Council on Deaths in Custody*, which consists of three tiers: Ministerial Board, Independent Advisory Panel and Practitioner and Stakeholder Group. *http://iapdeathsincustody.independent.gov.uk*

53 deaths occured in federal custody in FY 2011-2012



* Includes: deaths awaiting official determination by a coroner.
Source: CSC RADAR PRIME, extraction date: 2013-05-12

inmate deaths in federal custody suggests that these events continue to be responded to episodically rather than systematically. Despite a number of draft attempts, CSC still has no consolidated or publicly available performance and accountability strategy focused on the prevention and reduction of preventable or premature deaths in federal custody.

Coroner and Medical Examiner reviews, inquests and reports continue to demonstrate scope for further learning in terms of applying lessons in assessing and managing the risk of suicide, overdoses and other deaths in custody. However, these reviews have had little sustained impact in part because there is no official body to share, let alone enforce their findings or recommendations. As a matter of practice, some provincial jurisdictions do not automatically review or probe a death in federal custody when it was "expected" or attributable to "natural" causes. Moreover, public fatality inquiries are often conducted long after the fact, raising serious concern about CSC's capacity to identify and correct systemic deficiencies in a timely and responsive manner.

5. ***I recommend that the Minister of Public Safety create an independent national advisory forum drawn from experts, practitioners and stakeholder groups to review trends, share lessons learned and suggest research that will reduce the number and rate of deaths in custody in Canada.***

III. Conditions of Confinement

Population Management

In the three year period between March 2010 and March 2013, the federal in-custody population increased by 1,214 inmates or 8.4%.[25] When the numbers are broken down it is apparent that recent population growth is not evenly distributed across CSC's five regions. The Ontario and Prairie Regions lead population growth, both in proportionate and absolute terms. Both regions continue to exceed rated capacities and have resorted to some extraordinary measures to manage rising inmate numbers, including inter-regional and involuntary transfers, which raise significant legal rights, due process and fairness considerations.

The system is exhibiting strains in safely managing an increasing population through daily routines and providing adequate access to programs and services. At the national, regional and local levels, there are policies and procedures in place limiting the number of offenders that may be associating on a range, outside in the yard or in the cafeteria for meals at a given time. It becomes increasingly difficult to coordinate daily prison routines that are compliant with legal, policy and procedural guidelines as populations increase.

Double-Bunking

As of March 31, 2013, the national double-bunking rate, the practice of confining two inmates in a cell designed for one, was 20.98%. The Office has long raised concerns with this practice. In January 2013, the Office received a paper forwarded by the local UCCO-SACC-CSN Executive at Bath Institution, a medium security facility in Ontario, outlining its concerns about double-bunking. The following excerpt summarizes the issues at stake:

> (T)here is a correlation between double-bunking and an increase in serious institutional incidents. The act of double-bunking creates problems by multiplying the offender population within limited infrastructure. When large groups of inmates are forced to live together in minimal space (they) begin to fight over such things as washrooms, televisions, phones, food, recreational areas and equipment ... Therefore higher rates of aggression, violence, injury from other and self-injurious behaviours may increase ... due to the increased anxiety and demands on stressed individuals. Inmates generally deal with this type of anxiety by withdrawal from programming, vocational and recreational activities, as they deal with feelings of depression and or aggression, which greatly diminish a chance to succeed with their correctional plan. The institutional overcrowding and lack of institutional employment also leads to an increasing number of institutional security incidents.[26]

Inmate views of double-bunking are almost equally negative and pessimistic. Being locked

25 Corporate Reporting System, March 2013.

26 *Double-Bunking at Bath Institution* (received January 2013), Foreward Statement to Union of Canadian Correctional Officers (UCCO), Syndicat des Agents Correctionnels du Canada (SACC) and Confédération des Syndicats Nationaux (CSN): *A Critical Review of the Practice of Double-Bunking within Corrections: The Implications on Staff, Inmates, Correctional Facilities and the Public*, April 2011.

up in a space about the size of an average bathroom with another person inevitably means diminished privacy and dignity, and increases the potential for tension and violence. Inmates describe the experience to the Office as demoralizing and degrading.

The Prairie Region exemplifies these pressures. Over the past five years, the number of incidents of assault (including assaults on other inmates, visitors, and staff; inmate fights; and sexual assaults) increased by 60% (from 366 in FY 2008-09 to 586 in FY 2011-12). The number of use of force incidents increased by 48% (from 265 to 393) over the same period. In the last three years, there have been five inmate murders in the Prairie Region, accounting for more than half of all inmate homicides in federal penitentiaries.

These violent events often translate into further disruptions to the prison routine resulting in a high number of lockdowns, searches, time spent in cells and staff refusals to work on occupational health or safety grounds. There were 428 lockdowns recorded in CSC facilities during FY 2012-2013. The response to these incidents negatively impacts on staff and offenders alike, and raises obvious personal safety and institutional security concerns. Other performance measures that speak to deteriorating conditions inside federal institutions – disciplinary and institutional charges, use of force interventions, incidents of self-harm, number of minor and major disturbances, segregation placements, offender grievances – suggest that many key indicators are trending in the wrong direction.

Issues in Focus

Population Pressures in the Prairie Region

Population pressures are particularly acute in the Prairie Region.

- Between March 2010 and March 2013, the Prairie Region accounted for 38% of all new net federal inmate growth. It is the fastest growing region in the country.
- Aboriginal offenders account for most of this increase and now comprise 45.8% of the offender population in the Prairie Region.
- The Prairie Region now houses more than 4,100 inmates in 14 federal institutions. At this rate, the Prairies will soon eclipse Ontario (with 12 institutions) as CSC's largest region in terms of average daily population count.
- Between March 2010 and March 2013, the Prairies double-bunking rate increased by 264%. More than 25% of the population is housed in cells intended for single occupancy.
- As of March 2013, the actual inmate count in the Prairie region exceeded regional capacity by 426 inmates or 11.6%.

To accommodate such rapid growth, the Prairie Region has had to adopt some extraordinary accommodation measures, above and beyond exclusions provided for in policy. These include:

1. Exemption to double-bunk over the 20% regional capacity threshold.
2. Exemption to double-bunk in cells that are less than five square metres (Stony Mountain Institution and Saskatchewan Penitentiary).
3. Exemption to double-bunk in segregation (Stony Mountain).
4. Exemption to double-bunk in the medium and minimum living units at the Edmonton Institution for Women.

Issues in Focus

Cell Accommodation and Security Incidents

In FY 2012-2013, the accommodation of two inmates in a cell was indicated as a contributing factor in 169 security incidents recorded in CSC facilities:*
Shared Accommodation** contributed to 161 incidents
Double-Bunking*** contributed to 8 incidents.

Type of Security Incident	Number of Incidents
Accident	8
Assault on inmate	21
Assault on staff - physical	1
Damage to government property	1
Disciplinary problems	33
Disruptive behaviour(s)	3
Found contraband	2
Inmate fight	26
Intelligence	3
Intervention for medical purposes	1
Other	9
Possession of contraband	28
Possession unauthorized item	20
Protective custody request	6
Receive/transport contraband	1
Security threat	1
Self-inflicted injuries	3
Sexual assault	1
Threaten staff	1
Total	**169**

* Security Incidents: Any real or suspected illegal, unauthorized or disruptive activity or situation that may affect the safety of individuals, the community or the security of the institution or attract adverse media attention.

** Shared accommodation: a cell designed for two inmates.

*** Double-bunking: cell designed for one inmate, but housing two inmates.

Source: CSC Data Warehouse, April 2013; Commissioner's Directive 550 – Inmate Accommodation; Commissioner's Directive 568-1 – Recording and Reporting of Security Incidents.

Inmate Accommodation Policy

In the reporting period, the Service finally promulgated its long-awaited revised policy standards on inmate accommodation. The new Commissioner's Directive is seriously flawed and signifies a dramatic reversal in terms of principles and standards. Most significantly, the new policy direction removes two long-standing tenets of federal correctional practice: "single occupancy accommodation is the most desirable and correctionally appropriate method of housing offenders" and "double-bunking is inappropriate as a permanent accommodation measure within the context of corrections." These omissions normalize double-bunking as a response to population pressures rather than consider it an exceptional or temporary measure or as an option of last resort.

There are other problems with the revised policy. For example, the new policy continues to require correctional officers to complete the double-bunking assessment to ensure compatibility between cell mates. The Office has long considered this practice inadequate – particularly given the amount of information and level of assessment required (psychological profile, medical information, criminal history, compatibility, predatory/permissive behaviour and vulnerability) – to make informed judgments. In the Office's view, this type of assessment is more appropriately carried out with the oversight of the Warden and should be subject to periodic review by regional authorities.

A recent CSC audit noted that of the 216 double-bunked offenders' files reviewed only 56% (or 120 of 216) had a double-bunking assessment on file for their current cellmate.[27] Even with new policy direction, front-line staff continue to report confusion regarding who is responsible for completing double-bunking assessments. These findings confirm the Office's experience that these assessments are often missing, incomplete or superficial.

The new policy standard also removes reference to limits on the maximum number of inmates that an institution is permitted to hold by security level. The size and scale of a correctional facility is extremely important. Large facilities (in excess of 300 offenders) tend to reinforce an environment of anonymity and may promote individual feelings of powerlessness, isolation and embitterment, sentiments which are counterproductive to correctional programming and reintegration purposes. The removal of upper limits runs contrary to long-standing evidence, which suggests that smaller scale institutions are safer, better managed and deliver superior correctional outcomes.[28]

In response to these concerns, the Senior Deputy Commissioner stated in correspondence dated October 29, 2012, that the new inmate accommodation standards "must not be interpreted as a change in direction as CSC recognizes that single occupancy accommodation is the most desirable and appropriate method of housing offenders." If this is indeed the case, it begs the question why seemingly "desirable" and "appropriate" single cell occupancy standards and physical limits on the size of CSC institutions were removed from the accommodation policy framework in the first place. A recent CSC research report evaluating the effects of prison crowding concedes that "the literature does suggest a relationship exists between crowding and psychological and physiological stress for offenders," and, furthermore, there is an "effect of crowding on institutional misconduct." The report concludes that "scholars and criminal justice organizations, including CSC, agree that double-bunking should not become a common practice or a long-term strategy in correctional facilities."[29] CSC's revised inmate accommodation policy runs contrary to the available evidence and experience, which indicates that without proper safeguards double-bunking as a response to prison crowding is a practice that jeopardizes staff and inmate safety.

6. I recommend that CSC's inmate accommodation policy reinstate the principle that single occupancy is the most desirable and correctionally appropriate method of housing offenders.

27 CSC, *Audit of Offender Population Management*, January 2013.

28 Frederic Moyer, "Current Theory and Application," in *Prison Architecture: An International Survey of Representative Closed Institutions and Analysis of Current Trends in Prison Design*, United Nations, 1975.

29 CSC Research Report, *Review of the Prison Crowding and Double-Bunking Literature*, November 2012.

Issues in Focus

Use of Force Reviews Conducted by the Office

The Office reviewed a total of 1,454 uses of force incidents in FY 2012-13. Our observations:

- Aboriginal offenders* accounted for 25% of all use of force incidents. Federally sentenced Aboriginal women were involved in 31.8% of incidents in the regional women's facilities.
- Mental health issues were identified in 16.1% of all use of force files. Mental health issues were identified in 20% of use of force incidents among federally sentenced women, compared to 15.7% of male offenders.**
- The Situation Management Model (SMM)*** was not followed in 9.4% of all interventions. However, compliance issues with the SMM were rarely (4.7%) identified in incidents involving federally sentenced women.
- Inmates alleged inappropriate levels of force used in 10% of all incidents. Federally sentenced women made similar allegations in nearly 20% of cases.
- The Emergency Response Team (ERT) was deployed in 136 incidents, involving 10.5% of all use of force incidents in male institutions compared to just 4% in women's institutions. Not all ERT interventions are regionally reviewed.
- Verbal orders, physical handling, restraint equipment and inflammatory agents accounted for the most frequently reported measures applied. Nearly 60% of all incidents involved the use of an inflammatory agent.**** Inflammatory agents were less frequently used in the regional women's facilities, involving just 33% of incidents. Restraint equipment and physical handling were used in 77.9% and 79.2% of use of force incidents, respectively.
- Firearms were displayed, charged or used (warning or aimed shot) in 1.7% of all documented interventions.*****

Notes:

* Unless otherwise specified, the following percentages are calculated at the national level and include male and female facilities.

** Percentages are based on number of files where mental health issues were identified by CSC.

*** The Situation Management Model is a graphic representation used to assist CSC in determining the appropriate response option to be used in managing a security situation.

**** CSC has reported a 26.7% increase in the use of inflammatory agents from the previous year.

***** There are no firearms in the regional women's facilities.

The Office has identified some serious gaps in CSC's use of force review process which once again calls into question the system's capacity to detect and correct deficiencies. As part of policy changes to the use of force review process that went into effect in April and June 2012, the number and types of incidents that are subject to a regional or national review have been significantly reduced. Under the new rules, "moderate" use of force incidents are now subject to regional (or level two) review in only 25% of cases. A national review involves a "selective" random sample of 5% of use of force incidents pulled from the regional review process. The Office is concerned that non-compliant or inappropriate uses of force are not making their way up the review and accountability chain as they should. There is still no clear national policy direction on how cases at the regional or headquarters levels are selected for the 25% and 5% reviews. Unless a use of force intervention is "flagged" at the regional level, it may never be brought to the attention of national authorities.

It is my view that it is inappropriate to leave review of use of force incidents to random selection. Experience and common sense dictate a need to both assure and ensure force is used appropriately, judiciously and proportionately in a correctional setting. Reliable mechanisms must be in place to record, review and report use of force incidents. Previously, national authorities reviewed all use of force events that occurred in CSC facilities across the country, but as a result of these new policy directives, they are now "randomly" reviewing just 5% of the over 1,200 reported incidents annually. Surely the point of having a use of force review process is to hold the organization to account by identifying areas of non-compliance and correcting deficiencies. It is simply not wise to dilute oversight or download accountability for this high-risk activity.

The Office has reported serious and long-standing compliance problems in meeting current use of force guidelines, including post-use of force health care assessments, videotaping and decontamination procedures. These deficiencies are of particular concern because close to 60% of all use of force scenarios involve the use of an inflammatory spray, 16% of incidents take place where a mental health concern is identified and nearly 10% did not meet the most reasonable, safest or least restrictive use of force option available. These already poor compliance rates would seem to require decidedly more attention and involvement by national authorities, not less.

7. ***I recommend that any use of force incident involving a mentally disordered offender be subject to a mandatory review at the institutional and regional levels. Issues of non-compliance should be submitted to National Headquarters for review and identification of corrective measures.***

8. ***I recommend that regional authorities review all use of force incidents involving the use of Institutional Emergency Response Teams.***

It is distressing to note that some front-line staff continue to insist that the drawing or display of a weapon (e.g. baton, pepper spray or even shotgun) should be reported differently from its actual use or discharging. In these matters, there is a long-standing discrepancy between incidents and reporting of what is deemed "reportable" (and therefore reviewable) and what is considered routine. The policy on these matters is perfectly clear: a "reportable" use of force includes the use and/or the threat, display, loading or charging of a weapon, including the display of a pepper spray canister.[30] Among trained, certified and professional staff, there should be

30 In FY 2012-13, the Office reviewed 1,458 reported uses of force incidents in CSC facilities. Of these, 31% involved the display of pepper spray and another 37% involved its use (or discharge). Combined, the display and/or use of pepper spray were reported in nearly 70% of all use of force interventions last year. CSC recorded 1,495 uses of force in FY 2012-13, which represents an increase of nearly 20% since 2008-09. CSC use of force policy was clarified in May 2011 to the effect that: "removing a chemical or inflammatory agent from its holster and displaying it at an individual(s) is considered a use of force." Between 2008-09 and 2012-13 the display of pepper spray (out of the holster) became a 'reportable' (therefore reviewable) use of force. The display of pepper spray as a 'reportable' use of force impacts on the rising number of use of force incidents.

no room for ambiguity on these matters; similar regulations govern all law enforcement agencies in Canada. There are good legal and practical reasons why these procedures have been adopted and why they should be followed as a matter of both procedure and principle.

There are other troubling practices. Uses of force reviews systematically do not meet the review period timelines: it is not an uncommon occurrence for an offender to have been released, transferred or otherwise moved on with his/her life before the review of the incident is ever completed. There are some use of force packages that date back as far as 2009 that are still considered "pending" by CSC. In too many cases, by the time that the file is finally reviewed or makes its way through the review levels, the actors have changed and there is simply no opportunity to take meaningful follow-up or corrective measures. For CSC, a case status of "pending" often translates into "no further action required."

This year, the Office reviewed a number of files subject to national level review that were little more than "cut and paste" reports involving minimal analytical effort and offering little in the way of value-added. The reviews were often superficial and perfunctory in both form and fashion. More significantly, the Office noted interference by National Headquarters in some of its requests to share information or files from regional authorities. Office notification of serious cases does not happen routinely in all regions or as a matter of policy, as it should. Cases that, in the Office's view, merit proceeding directly to a national "priority" review can linger or languish interminably in procedural delays. That said, the Office is not a substitute (or "fail-safe") for CSC's administrative use of force review process. It is the Service's legal obligation to ensure use of force interventions comply with the letter of the law.

Emergency Response Teams

In use of force files reviewed by the Office in FY 2012-13, Emergency Response Teams (ERTs) responded to over 10% of all use of force interventions in male facilities. While traditionally reserved for high-risk procedures (e.g. to quell disturbances or perform a cell extraction of a physically uncooperative inmate), ERTs are increasingly used in support roles such as escorts or internal population movements. In some institutions, "shadowing" of front-line staff by the ERT, to facilitate a range search for example, has become standard procedure. Fully outfitted in their protective gear, ERTs have even been used to "supervise" medical treatment. Under the new use of force review procedures, there is no policy obligation to report deployments of ERTs.

Use of force scenarios where mental health concerns are identified are increasing. ERTs may also be called in to manage a mentally disordered offender who is "acting out." Use of force interventions involving "problematic" or non-compliant inmates often involves situations where a mental health issue is the underlying basis of the "bizarre" or "threatening" behaviour. In deployments involving mentally disordered offenders, the composition and comportment of a fully armed and equipped ERT does not normally allow for subtlety in purpose or action. The Office reviewed video evidence of some ERT actions that raise serious concern about the nature and appropriateness of the degree and level of force used in cases involving mentally disordered offenders. These are not isolated occurrences.

9. ***I recommend that Emergency Response Training be updated to include standards and protocols when responding to situations where a mental health concern is identified. Awareness training in mental health issues and self-injurious behaviour, including de-escalation techniques, should be mandatory components of this training.***

Information and Privacy

The *Privacy Act* imposes certain obligations on federal departments and agencies with respect to the protection of personal information that it collects, stores, uses or disseminates. Given the amount and array of sensitive information that CSC collects and possesses, the Service is obligated to ensure there are practices and processes in place to safeguard against any potential privacy risk or unauthorized sharing of personal information.

On an annual basis, the Office of the Privacy Commissioner of Canada receives a substantial number of formal complaints – accounting for approximately one-third of its overall complaint

caseload – from federally sentenced offenders. These complaints typically involve the inappropriate use, access or disclosure of personal information either held or collected by the CSC. In a prison setting, breaches of protected personal information, such as inmate medical records, security intelligence information or criminal history, can have serious consequences.

10. I recommend that the CSC conduct an internal audit of its practices and procedures to protect personal inmate information.

Issues in Focus

Mental Health and Use of Force

An inmate is the subject of a pre-planned use of force intervention involving the Institutional Emergency Response Team (IERT) at a Regional Treatment Centre. After tying his cell door shut with strips of fabric, the inmate – who has been diagnosed with serious mental health issues, including schizophrenia – smashed his television set and used the broken glass to make superficial cuts to his wrist.

Attempts by CSC staff to calm the inmate and convince him to cease his self-harming behaviour were not successful and a crisis negotiator was summoned. During the 90 minutes that the negotiator was present, the inmate surrendered one large piece of glass and agreed not to engage in any more self-harming behaviour and to hand over the remaining piece of glass when the negotiator returned from discussing the inmate's concerns with the Warden.

At this point, the crisis negotiator left the scene and moments later the IERT was dispatched to intervene. After being ordered by the IERT leader to lie down on the floor of his cell, the inmate remained seated on his bed and began to injure his wrist with a piece of glass. In response, the IERT deployed pepper spray, and within 30 seconds of the IERT's arrival at the cell, the inmate dropped the piece of glass and ceased his self-injurious behaviour, though he continued to ignore orders to lie down on the floor of the cell.

Instead of reassessing the situation, the IERT continued to order the inmate to lie down, while deploying pepper spray into the cell. In total, the IERT used approximately 663.9 grams of pepper spray before entering the cell. This amount of pepper spray in the confines of the cell block had negative consequences for other offenders on the range.

Once in the cell, the IERT delivered 28 baton strikes towards the inmate before placing him in handcuffs and escorting him from the cell. It is unclear how many baton strikes actually hit the inmate. He would later be placed in Pinel Restraints for three days.

From the beginning of the incident, at no time did the inmate make any threats towards staff or other inmates, nor did he appear aggressive – all threats and behaviours were directed towards himself.

The Office has called on CSC to conduct a National Board of Investigation of this incident.

IV. Aboriginal Issues

"To be clear, courts must take judicial notice of such matters as the history of colonialism, displacement, and residential schools and how that history continues to translate into lower educational attainment, lower incomes, higher unemployment, higher rates of substance abuse and suicide, and of course higher levels of incarceration for Aboriginal peoples." (*R. v. Ipeelee*, **SCC 13 2012**)

The federal Aboriginal offender population is complex. As one of the youngest and fastest growing segments of Canada's population, Aboriginal people are likely to continue to experience disproportionate rates of incarceration.[31] The Aboriginal incarceration rate is already estimated to be 10 times higher than the national average.[32] Today, 22% of the total federal inmate population claims Aboriginal ancestry. Aboriginal women represent 33.6% of all federally sentenced women in Canada. Current sentencing trends combined with a growing and youthful demographic indicate that the over-representation of Aboriginal people in Canada's correctional system is likely to grow.

Some progress is being reported:

- Aboriginal offenders access their first Nationally Recognized Correctional Program (NRCP) faster than non-Aboriginal offenders.
- A greater percentage of Aboriginal offenders with an identified employment need receive vocation skills training or certification prior to Full Parole Eligibility Dates compared to non-Aboriginal offenders.
- Aboriginal offenders access their first community-based NRCP faster than non-Aboriginal offenders.
- The percentage of offenders with Educational referrals approved within 120 days of admission is greater for Aboriginal than non-Aboriginal offenders.

However, on many key indicators of correctional performance and outcome, the gap between Aboriginal and non-Aboriginal offenders continues to widen:

- Aboriginal offenders are kept behind bars for longer periods and at higher security levels than their non-Aboriginal counterparts.
- They are over-represented in segregation placements, maximum security populations, institutional charges and in use of force incidents.
- Although conditional release grant rates are low for all inmates, they are far worse and deteriorating faster for Aboriginal men and women; indeed, most Aboriginal inmates are released on statutory release (two-thirds point of the sentence) or warrant expiry, not parole.
- Aboriginal offenders accounted for 45% of all self-injury incidents in federal prisons last fiscal year.[33]

---

31 Today, Aboriginal people account for 4.3% of the total Canadian population, up from 3.8% in the 2006 Census. Aboriginal children aged 14 and under make up 28.0% of the total Aboriginal population, compared to 16.5% of the total non-Aboriginal population. Statistics Canada, *Aboriginal Peoples in Canada: First Nations People, Métis and Inuit*, National Household Survey, May 2013.

32 In 2010-11, Canada's overall incarceration rate was 140 per 100,000 adults.

33 A small number of chronic self-injuring Aboriginal women offenders account for a disproportionate number of total incidents.

Since 2005-06, the Aboriginal inmate population has increased by over 40%. There are now more than 3,500 Aboriginal people behind bars in federal penitentiaries. More than half of the daily inmate count at several institutions in the Prairie Region is Aboriginal.

The over-representation of Aboriginal men and women entangled in Canada's criminal justice system is not new. The social, cultural, historical and economic factors that give rise to incarceration rates that are 10 times higher for Aboriginal people have been extensively documented. In *R. v. Gladue* (1999) and *R. v. Ipeelee* (2012), the Supreme Court of Canada confirmed that the social history of an Aboriginal offender (also known as *Gladue* factors) is to be considered when the interests of an Aboriginal offender are at stake:

- Effects of the residential school system.
- Experience in the child welfare or adoption system.
- Effects of the dislocation and dispossession of Aboriginal people.
- Family or community history of suicide, substance abuse and/or victimization.
- Loss of, or struggle with, cultural/spiritual identity.
- Level or lack of formal education.
- Poverty and poor living conditions.
- Exposure to/membership in, Aboriginal street gangs.

Despite incorporation into CSC's policy framework, there is little evidence to suggest that *Gladue* principles are routinely applied by CSC authorities or making a tangible difference in the lives of Aboriginal people under federal sentence.

Spirit Matters

This was the context in which the Office released, on March 7, 2013, a systemic investigation into how CSC has responded to Parliament's direction to share care and custody of Aboriginal offenders with Aboriginal communities under Sections 81 and 84 of the *CCRA*. The report entitled, *Spirit Matters: Aboriginal People and the Corrections and Conditional Release Act*,[34] marked only the second time in the history of the Office that Section 193 provisions of the *CCRA – Special Report to Parliament* – have been used. In the Office's assessment, the issues facing Canada's Aboriginal people in the federal correctional system are both significant and urgent, and demanded a comprehensive and immediate response.

There were a series of unforeseen procedural delays leading up to the report's eventual tabling in Parliament. The final report was submitted to the Commissioner on October 22, 2012. As per standard Office practice, the Commissioner was asked to respond to the report's 10 recommendations by November 12, 2012. Despite a number of follow-up requests, by the end of December I still had not received the Commissioner's response. On January 7, 2013, I asked the Minister to intervene. In response, on January 30, 2013, the Minister invited me to submit my report to him for the purpose of tabling in Parliament pursuant to Section 193 (*Special Report*) provisions of the *CCRA*. In light of the importance and urgency of the issues under consideration, and given that I still had not received CSC's response, I decided to have the report released through tabling under Section 193. *Spirit Matters* was finally tabled in Parliament on March 7, 2013, four months after it had been sent to the Commissioner for his response.

I expected a meaningful and comprehensive response, consistent with the extraordinary measures that were taken to have *Spirit Matters* laid before Parliament. In the end, the

34 Office of the Correctional Investigator, *Spirit Matters: Aboriginal People and the Corrections and Conditional Release Act*, March 2013, available at *www.oci-bec.gc.ca*.

Correctional Service's response was neither. In correspondence sent to the Commissioner on March 8, 2013, I stated that CSC's response lacked "substance, meaning and clarity." On some matters, for example my recommendation to appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Corrections, the response simply recycled previously held CSC positions. My conclusion then, as it is now, is that CSC's response did not meet the urgency, immediacy or importance of the issues that my Special Report to Parliament warranted. My concerns about CSC's response were subsequently shared with the Minister.

11. I recommend that the Correctional Service of Canada publish a public accountability report card summarizing key correctional outcomes, programs and services for Aboriginal people, to be tabled annually in Parliament by the Minister of Public Safety.

12. I recommend that in the coming year, the Correctional Service of Canada publish an update to its response to* Spirit Matters *in collaboration and consultation with its National Aboriginal Advisory Committee.

13. I recommend that the Correctional Service of Canada audit the use of* Gladue *principles in correctional decision making affecting significant life and liberty interests of Aboriginal offenders, to include penitentiary placements, security classification, segregation, use of force, health care and conditional release.

V. Access to Programs

Prison Work and Vocational Skills Training

Approximately three in five offenders have employment needs at intake to a correctional facility. CSC research has confirmed a number of positive associations between offenders engaged in prison work and vocational skills training during incarceration:

- Lower rates of admission to segregation
- Fewer institutional charges
- Higher parole grant rates
- More likely to attain and hold a job in the community

Moreover, offenders employed in the community were almost three times less likely to be revoked due to a new offence than were those who were not employed.[35]

As encouraging as these results are, several barriers to vocational skills training remain. The single largest barrier to effective participation in work and vocational skills programs is not inmate disinterest, but rather the shortage of meaningful work and training opportunities. The use of work releases has declined by nearly 39% in the last decade; only 363 inmates benefited from a Warden-approved work release in 2011-12[36]. Though work in CORCAN production industries is considered a rehabilitation program by CSC and does offer some limited skills training and certification, there is concern that the jobs themselves – primarily in laundry and textiles, manufacturing and construction – are not well aligned with current labour market realities or requirements.

Although women offenders are engaged in a number of skills and vocational training activities (including food preparation, customer service, hair styling, pet grooming and computer skills), many continue to express a desire to learn skills other than those related to "domestic" work (washing, sewing, ironing and folding clothes, for example). For male offenders, vocational and apprenticeship training – for example, in carpentry, electrical and mechanical work – provides a better foundation for securing employment, earning a living and remaining crime-free in the community after release.

14. I recommend that CSC increase the number of work releases and enhance access to meaningful prison work and vocational skills training opportunities where such needs are identified in a correctional plan in order to better prepare offenders for their safe and successful release to the community.

Chaplaincy

In October 2012, it was announced that part-time contracts for prison chaplaincy services would not be renewed at the end of FY 2012-13. This move mostly affects religious services provided by non-Christian chaplains on a contractual basis to CSC facilities. All but a few of CSC's more than 70 full-time chaplains represent Christian beliefs. The part-time chaplains are to be replaced by a mix of volunteers while permanent chaplains

35 CSC, *Outcomes for Offender Employment Programs: The Impact of CORCAN Participation*, August 2012.

36 Public Safety Canada, *Corrections and Conditional Release Statistical Overview 2012*.

are to be made available to provide multi-faith spiritual advice, religious counselling and guidance to the general offender population.

Canada is a multicultural and multi-faith society. The religious identification of the offender population is increasingly diverse. Prisoners do not lose their constitutional right to express their religious and spiritual beliefs by virtue of incarceration. CSC has a positive duty to accommodate different religious faiths and beliefs.

15. I recommend that an external review of inmate access to spiritual services, freedom of religious expression and practice in CSC facilities be conducted in 2013-14.

VI. Federally Sentenced Women

Population Trends

The federally sentenced women population remains small when compared to males, but it is increasing at a much faster rate. In the 10-year period between March 2003 and March 2013, the female inmate population increased by just over 60%. One in three federally sentenced women offenders is Aboriginal. Since 2003, this group has increased by 83.7%.

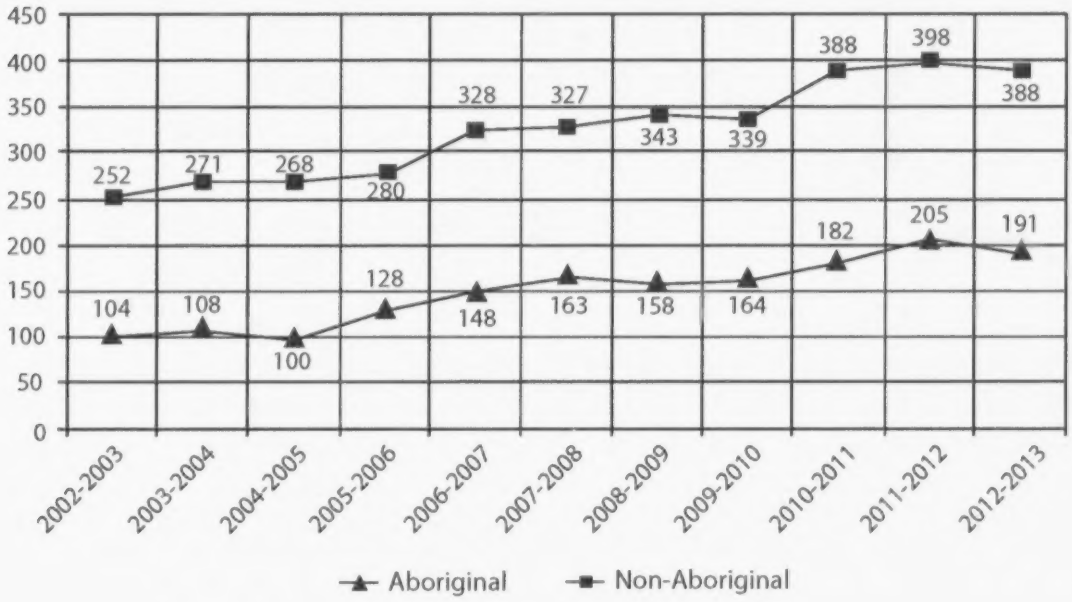
In September 2012, an independent review commissioned by the Department of Public Safety entitled *Marginalized: The Aboriginal Women's Experience in Federal Corrections* was released.[37] The external report examined the reasons behind the over-representation of Aboriginal women in federal penitentiaries, revealing a depressing picture of dislocation, isolation, violence, poverty, victimization and discrimination. It examines several themes that are consistent with the Office's own findings and recommendations in this area of corrections: over-classification of Aboriginal women inmates; high prison self-injury rates among Aboriginal women; lack of culturally appropriate programming; and limited use of *CCRA* provisions to share care and custody of Aboriginal offenders with Aboriginal communities.

There are a range of specially adapted services, programs and supports available to Aboriginal women offenders in federal custody. Even so, like their male counterparts, Aboriginal women are over-represented in segregation, maximum security units and use of force interventions. In 2011-12, Aboriginal women accounted for close to 75% of all self-injury incidents among all women offenders. Too often, security-driven responses to these incidents – institutional charges, segregation placements, security reclassifications – limit access to the very services and supports that could prove beneficial to these women.

***16. I recommend that CSC respond publicly to the issues and concerns contained in the 2012 external report entitled,* Marginalized: The Aboriginal Women's Experience in Federal Corrections.**

37 The Wesley Group, *Marginalized: The Aboriginal Women's Experience in Federal Corrections*, 2012.

10 Year Federally Sentenced Women Inmate Population Trends



A Look Forward in Women's Corrections

In the coming year, the Office will release an investigation into the treatment and management of women offenders who chronically self-injure in CSC custody.

Reflecting complaints brought forward by federally sentenced women, the Office will continue to monitor population management challenges in the Ontario and Prairie Regions, participation in the mother-child program, access to the outside world and the need for more meaningful prison work and vocational skills training opportunities for women.

Transparency and Accountability in Corrections

The CSC and the OCI believe that openness, good faith, respect, cooperation and effective communication characterize a good working relationship.[38]

Timely resolution of offender complaints and addressing concerns regarding conditions of confinement are in the interest of all parties, and should almost always be attainable within the context of a cooperative, productive and professional working relationship between the CSC and my Office. As Correctional Investigator, I only have the power to recommend; I cannot compel the Correctional Service to accept or act on any of my recommendations. I accept that some points of disagreement will always exist between a review body and the agency that it oversees. But even in disagreement, the agency is still required to respond. Answerability is in fact a central requirement of a modern and responsive correctional system.

The Office's Annual and Special Reports are tabled in Parliament by the Minister of Public Safety. As a matter of best practice that goes back several years consistent with observations of the Arbour Commission of Inquiry in 1996 and the Parliamentary sub-Committee's five year review of the *CCRA* in May 2000, the CSC's response to recommendations contained in my Annual Reports has been included as an integral part of the report itself. Although technically not a *CCRA* requirement, this is standard practice for most review bodies. Auditor General of Canada reports, for example, include responses from the Departments or Agencies subject to its findings and recommendations.

As a result of a decision taken during the reporting period, I was informed by the Commissioner in correspondence dated February 01, 2013, that the Government of Canada would respond only after my reports have been tabled in Parliament. This is not the way that I would prefer to conduct business. My Office, those under sentence and their families, Parliament and all Canadians deserve to know how CSC responds to recommendations aimed at increasing accountability and ensuring fairness, legality and policy compliance. If CSC supports or accepts a recommendation of my Office, there is every reason to expect that it will be acted upon in good faith and in a timely and proactive manner. On the other hand, if a recommendation is not supported or is rejected by the Service, it should publicly explain why, and this position, in turn, will inform the substance of any debate upon tabling in Parliament.

17. In the interest of transparency and accountability, I recommend the best practice of including the Correctional Service of Canada's response as an integral part of my reports tabled in Parliament be reinstated.

38 *Memorandum of Understanding Between the Office of the Correctional Investigator and the Correctional Service of Canada, 2000.*

Correctional Investigator's Outlook for 2013-14

I am mindful that these are challenging times for the Correctional Service of Canada. In the coming year, the cumulative impact of a series of legal and policy reforms will be more fully felt, placing additional strain on the CSC to do more with less. By the end of 2014, the Service's contribution to the government's Deficit Reduction Action Plan (DRAP) will mean a reduction in its operating budget of $295M. CSC's planned spending for 2013-14 is $2.6B, which marks a 14% decrease from the previous year. The closing of three penitentiaries (Leclerc, Kingston and the Ontario Regional Treatment Centre) and relocation of 1,000 inmates in the Ontario and Quebec regions, some with complex mental health needs, involves a huge logistical and operational undertaking. Meantime, the massive $637M construction effort to commission 2,700 new or refurbished cells at more than 30 operational sites by the end of 2014 adds to the Service's considerable operational and budgetary pressures.

Media and public scrutiny of the ongoing inquest into the death of Ashley Smith is expected to continue through 2013-14, undoubtedly raising more unsettling questions about the appropriateness of managing significant mental illness in a prison setting. My Office will release an investigation into the treatment and management of self-injurious women offenders in the coming year, and I fully expect the Service to make real progress in finding more humane responses and appropriate alternatives to manage complex mental health needs.

As my report this year makes clear, the increase in ethno-cultural diversity presents a significant array of challenges with respect to the delivery and relevancy of correctional programs and the need to increase cultural competency, awareness and sensitivity training within CSC ranks. As recent Census data suggests, these challenges are for the long-haul and they must be met with determined resolve and committed leadership. This year's report on these matters provides some findings and recommendations that should help direct and guide future reforms.

My Office is receiving more complaints involving staff-inmate interactions, prison conditions and routines, all issues which appear partly attributable to workforce climate factors. The high number of staff refusals to work on alleged violations of *Canada Labour Code* health and safety standards is but one indicator of conditions of work on the frontlines, as are the troubling results of the CSC's 2012 *Ethical Climate Survey*.

One of the products of a compromised workplace environment is compromised decision making. It is difficult to focus on fairness toward others when you feel unfairly treated yourself. Much of what an ombudsman does is to weigh the degree to which an administrative decision is reasonable and fair. In so doing, my Office tries to determine if the decision maker considered all evidence and policy and if there is a clear relationship between the facts and the conclusion. For a decision to be reasonable, all arguments must have been considered and the process used or path taken to move from problem to resolution must establish that while alternative outcomes were possible, all factors taken together lead to only one outcome as the appropriate and fair one. It is not enough for correctional staff to simply confirm that policy has been followed. Reasonable decisions are more than just compliant; they are also demonstrably fair. Discretionary decisions must not only be rationally related to policy, they must also be clear, rooted in consideration of all relevant

Issues in Focus

Workplace Climate Indicators

CSC has a total staff complement of 18,600, representing less than 10% of the core federal public service workforce. During 2012-2013, CSC staff filed 50% (800 of 1,606) of all new cases received by the Public Service Labour Relations Board, which hears disputes over collective bargaining and other workplace grievances.

Results from the *2011 Public Service Survey*:

- 29% of the Public Service (PS) indicated that they had been harassed in the previous two years. At CSC, this figure was 42%.
- 12% of the PS indicated that they had been discriminated against in the previous two years. At CSC, this figure was 22%.
- 52% of staff in the broader public service reported confidence in senior management, compared with 46% for CSC.
- 65% of the PS reports that the right people are hired to do the job. This dropped to 50% for CSC.
- 58% of the PS feel that the selection process is fair; 44% in CSC.

Staff respondents to CSC's 2012 *Ethical Climate Survey* indicate:

- Staff were most negative about the lack of fairness in human resource practices – lack of transparency, favouritism and unequal opportunities for advancement.
- Roughly half of respondents reported that behaviours of others had made them feel uncomfortable (50.5%) and offended (50.1%), and that they had experienced or observed abuse of power by others senior to them in the workplace (43.7%).
- About a third of respondents had experienced or observed abuse of power by their colleagues (35.6%) and supervisors (31.5%), and felt that they had been harassed (31.8%).
- Slightly over one-fifth reported being discriminated against (22.6%).

factors and be free of bias. We will increase our effort in the coming years to help strengthen a culture of fairness across the CSC and help ensure that decisions made are not just legal, but also reasonable and fair.

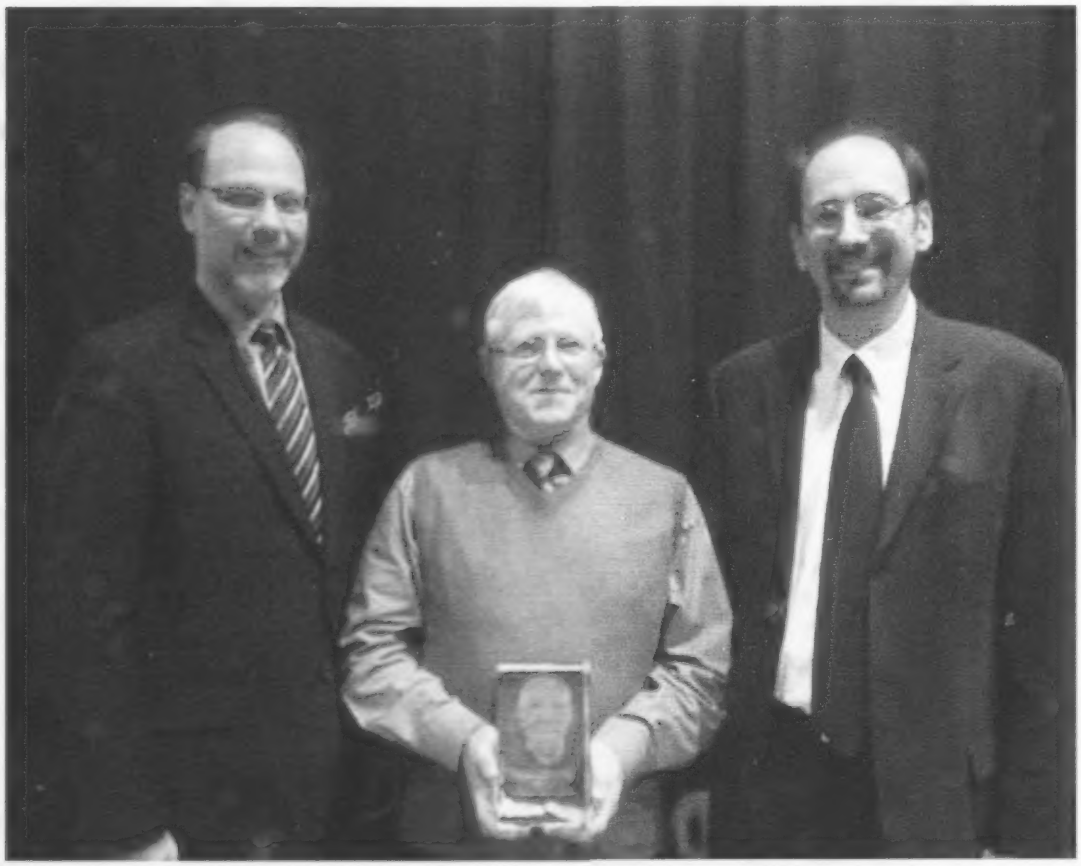
While my Office has traditionally not commented upon labour relations, at some institutions a negative labour environment is increasingly disrupting prison conditions and inmate routines. In light of these developments, my Office will not hesitate to investigate when these issues negatively impact on the ability of the Service to conduct lawful, safe, fair and appropriate correctional practices.

Looking forward, I would hope to see the Service make progress in the various matters of concern identified in this report. I will, as per my mandate, keep an eye on slippage and gaps in correctional practice and bring corrective action to the attention of the Commissioner, Minister and Parliament as necessary. In the year ahead, I recommit myself and my Office to the principles that have served the Office since its creation in 1973 – independence, impartiality, accessibility and responsiveness.

Ed McIsaac Human Rights in Corrections Award

The *Ed McIsaac Human Rights in Corrections Award* was established in December 2008, in honour of Mr. Ed McIsaac, long-time Executive Director of the Office of the Correctional Investigator and strong promoter and defender of human rights in federal corrections. It commemorates outstanding achievement and commitments to improving corrections in Canada and protecting the human rights of the incarcerated.

The 2012 recipient of the *Ed McIsaac Human Rights in Corrections Award* was Jean-Claude Bernheim, Criminologist and lecturer at Laval University.



Left to Right: Mr. Howard Sapers, Mr. Jean-Claude Bernheim (centre) and Dr. Ivan Zinger

Annex A: Summary of Recommendations

1. *I recommend that CSC develop a National Diversity Awareness Training Plan that provides practical and operational training in the areas of diversity, sensitivity awareness and cultural competency. This Training Plan should be integrated within the overall training framework.*
2. *I recommend that CSC establish an Ethnicity Liaison Officer position at each institution responsible for building and maintaining linkages with culturally diverse community groups and organizations, ensuring the needs of visible minority inmates are met and facilitating culturally appropriate program development and delivery at the site level.*
3. *I recommend that CSC appoint independent patient advocates or quality care coordinators to serve each of its five Regional Treatment Centres.*
4. *I recommend that the CSC immediately identify the most severely mentally ill male and female inmates for review by external mental health experts and formulate health-focused treatment and placement options.*
5. *I recommend that the Minister of Public Safety create an independent national advisory forum drawn from experts, practitioners and stakeholder groups to review trends, share lessons learned and suggest research that will reduce the number and rate of deaths in custody in Canada.*
6. *I recommend that CSC's inmate accommodation policy reinstate the principle that single occupancy is the most desirable and correctionally appropriate method of housing offenders.*
7. *I recommend that any use of force incident involving a mentally disordered offender be subject to a mandatory review at the institutional and regional levels. Issues of non-compliance should be submitted to National Headquarters for review and identification of corrective measures.*
8. *I recommend that regional authorities review all use of force incidents involving the use of Institutional Emergency Response Teams.*
9. *I recommend that Emergency Response Training be updated to include standards and protocols when responding to situations where a mental health concern is identified. Awareness training in mental health issues and self-injurious behaviour, including de-escalation techniques, should be mandatory components of this training.*
10. *I recommend that the CSC conduct an internal audit of its practices and procedures to protect personal inmate information.*
11. *I recommend that the Correctional Service of Canada publish a public accountability report card summarizing key correctional outcomes, programs and services for Aboriginal people to be tabled annually in Parliament by the Minister of Public Safety.*
12. *I recommend that in the coming year, the Correctional Service of Canada publish an update to its response to* Spirit Matters *in collaboration and consultation with its National Aboriginal Advisory Committee.*
13. *I recommend that the Correctional Service of Canada audit the use of* Gladue *principles in correctional decision making affecting significant life and liberty interests of Aboriginal offenders, to include penitentiary placements, security classification, segregation, use of force, health care and conditional release.*
14. *I recommend that CSC increase the number of work releases and enhance access to meaningful prison work and vocational skills training opportunities where such needs are identified in a correctional plan in order to better prepare offenders for their safe and successful release to the community.*

15. ***I recommend that an external review of inmate access to spiritual services, freedom of religious expression and practice in CSC facilities be conducted in 2013-14.***

16. ***I recommend that CSC respond publicly to the issues and concerns contained in the 2012 external report entitled,* Marginalized: The Aboriginal Women's Experience in Federal Corrections.**

17. ***In the interest of transparency and accountability, I recommend the best practice of including the Correctional Service of Canada's response as an integral part of my reports tabled in Parliament be reinstated.***

Annex B: Annual Statistics

Table A: Complaints (1) By Category

Complaints - see Glossary (1), Internal Response - see Glossary (2), Investigation - see Glossary (3)

Category		I/R(2)	Inv (3)	Total
Administrative Segregation				
	Conditions	52	64	116
	Placement/Review	131	177	308
	Total	**183**	**241**	**424**
Case Preparation				
	Conditional Release	9	35	44
	Post Suspension	8	5	13
	Temporary Absence	2	4	6
	Transfer	4	6	10
	Total	**23**	**50**	**73**
Cell Effects		**220**	**179**	**399**
Cell Placement		**22**	**26**	**48**
Claim				
	Decisions	4	2	6
	Processing	18	10	28
	Total	**22**	**12**	**34**
Community Programs/Supervision		**8**	**8**	**16**
Conditional Release		**7**	**6**	**13**
Conditions of Confinement		**306**	**203**	**509**
Conviction/Sentence-Current Offence		**4**	**0**	**4**
Correspondence		**51**	**33**	**84**
Death or Serious Injury		**13**	**15**	**28**
Decisions (General) - Implementation		**310**	**62**	**372**
Diets				
	Medical	8	10	18
	Religious	5	9	14
	Total	**13**	**19**	**32**

Table A: Complaints (1) By Category (cont.)

Complaints - see Glossary (1), Internal Response - see Glossary (2), Investigation - see Glossary (3)

Category		I/R(2)	Inv (3)	Total
Discipline				
	ICP Decisions	6	6	12
	Minor Court Decisions	7	2	9
	Procedures	18	15	33
	Total	**31**	**23**	**54**
Discrimination		**6**	**7**	**13**
Double-bunking		**9**	**9**	**18**
Employment		**44**	**36**	**80**
Financial Matters				
	Access	24	26	50
	Pay	26	33	59
	Total	**50**	**59**	**109**
Food Services		**47**	**30**	**77**
Grievance				
	3rd Level Review	12	10	22
	Decision	15	18	33
	Procedure	65	43	108
	Total	**92**	**71**	**163**
Harassment		**35**	**29**	**64**
Health and Safety - Inmate Worksites/Programs		**2**	**4**	**6**
Health Care				
	Access	86	135	221
	Decisions	78	85	163
	Medication	82	89	171
	Total	**246**	**309**	**555**
Health Care - Dental		**10**	**12**	**22**
Hunger Strike		**2**	**7**	**9**
Information				
	Access/Disclosure	43	31	74
	Correction	51	37	88
	Total	**94**	**68**	**162**

Table A: Complaints (1) By Category (cont.)

Complaints - see Glossary (1), Internal Response - see Glossary (2), Investigation - see Glossary (3)

Category		I/R(2)	Inv (3)	Total
Inmate Requests		**19**	**12**	**31**
Legal Counsel - Quality		**18**	**14**	**32**
Mental Health				
	Access/Programs	4	13	17
	Quality	8	2	10
	Self-Injury	14	33	47
	Total	**26**	**48**	**74**
Methadone		**7**	**9**	**16**
Official Languages		**2**	**2**	**4**
Operation/Decisions of the OCI		**12**	**0**	**12**
Outside Court		**5**	**2**	**7**
Parole Decisions				
	Conditions	22	11	33
	Day Parole	16	9	25
	Detention	36	12	48
	Full Parole	13	5	18
	Revocation	43	18	61
	Total	**130**	**55**	**185**
Program/Services				
	Women	0	3	3
	Aboriginals	8	3	11
	Access	26	25	51
	Decisions	15	8	23
	Language Access	1	3	4
	Other	5	4	9
	Total	**55**	**46**	**101**
Provincial Matter		**7**	**1**	**8**
Release Procedures		**34**	**36**	**70**
Religious/Spiritual		**10**	**25**	**35**
Safety/Security				
	Incompatibles	15	22	37
	Worksite	0	1	1
	Total	**15**	**23**	**38**

Table A: Complaints (1) By Category (cont.)

Complaints - see Glossary (1), Internal Response - see Glossary (2), Investigation - see Glossary (3)

Category		I/R(2)	Inv (3)	Total
Safety/Security of Offender(s)		**17**	**37**	**54**
Search and Seizure		**8**	**17**	**25**
Security Classification		**78**	**37**	**115**
Sentence Administration		**5**	**8**	**13**
Staff		**228**	**140**	**368**
Telephone		**69**	**66**	**135**
Temporary Absence				
	Escorted	23	22	45
	Unescorted	5	4	9
	Total	**28**	**26**	**54**
Temporary Absence Decision		**22**	**20**	**42**
Transfer				
	Implementation	22	51	73
	Involuntary	99	79	178
	Pen Placement	20	15	35
	Section 81/84	0	1	1
	Voluntary	48	41	89
	Total	**189**	**187**	**376**
Urinalysis		**4**	**5**	**9**
Use of Force		**12**	**19**	**31**
Visits				
	Private Family Visits	51	44	95
	Regular Visits	63	55	118
	Total	**114**	**99**	**213**
Uncategorized(*)				61
	Grand Total			**5477**

(*) Includes: complaint topics which are not represented by the complaint categories outlined above, or complaints that address multiple categories at the same time.

Glossary

Complaint:

Complaints may be made by an offender or a third party on behalf of an offender by telephone, facsimile, letter or during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities. The legislation also allows the OCI to commence an investigation at the request of the Minister or on the OCI's own initiative.

Internal Response:

A response provided to a complainant that does not require consultation with any sources of information outside the OCI.

Investigation:

A complaint where an inquiry is made with the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided. Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized. Systemic investigations examine areas of common concern of offenders and can be aimed at the institutional, regional or national level.

Table B: Complaints By Institution/Region

Region/Institution	Number of Complaints	Number of Interviews**	Number of Days Spent in Institution
FSW			
Edmonton Women Facility	63	24	6
Fraser Valley	40	23	4.5
FSW - RPC	0	0	0.5
Grand Valley	144	56	9
Joliette	47	12	4
Nova	65	15	3
Okimaw Ohci Healing Lodge	32	13	2
Total	**391**	**143**	**29**
Atlantic			
Atlantic	232	74	14
Dorchester	167	23	4
Shepody Healing Centre	12	3	0.5
Springhill	109	51	11
Westmorland	15	8	2.5
Total	**535**	**159**	**32**
Ontario			
Bath	58	27	9
Beaver Creek	41	0	3
Collins Bay	63	27	8
Fenbrook	144	39	6
Frontenac	20	12	2
Joyceville	105	17	6
Kingston Penitentiary	281	105	19
Millhaven	126	73	7.5
Millhaven - Assessment Unit	45	0	7.5
Pittsburg	38	20	4
RTC - Ontario	71	15	7
Warkworth	165	0	0
Total	**1157**	**335**	**79**

Table B: Complaints By Institution/Region (cont.)

Region/Institution	Number of Complaints	Number of Interviews**	Number of Days Spent in Institution
Pacific			
Ferndale	7	5	2
Kent	293	40	18
Kwikwèxwelhp	4	1	0.5
Matsqui	75	27	5
Mission	76	13	4
Mountain	153	32	5
RTC - Pacific	144	45	8
William Head	11	4	1
Total	**763**	**167**	**43.5**
Prairies			
Bowden	189	75	12.5
Bowden Minimum	1	0	1.5
Drumheller	53	21	4
Drumheller Minimum	1	0	1
Edmonton	188	40	10
Grande Cache	142	36	6
Grierson Centre	7	3	1
Pê Sâkâstêw	14	7	1
Riverbend	26	7	1
Rockwood	17	6	2
RPC- Prairies	92	6	1.5
Saskatchewan Penitentiary	109	31	3
Saskatchewan Maximum	124	0	3
Stan Daniels Centre	7	1	1
Stony Mountain	137	35	7
Willow Cree	1	35	1
Total	**1108**	**303**	**56.5**

Table B: Complaints By Institution/Region (cont.)

Region/Institution	Number of Complaints	Number of Interviews**	Number of Days Spent in Institution
Québec			
Archambault	82	33	10
Archambault - CRSM	35	13	5
Cowansville	65	23	8
Donnacona	107	52	13
Drummond	83	48	9.5
FTC	77	13	6
La Macaza	224	68	7
Leclerc	89	15	4
Montée St-Francois	26	12	4
Port-Cartier	224	32	7
RRC Québec	92	14	9
SHU - USD	209	67	12
Ste-Anne-des-Plaines	19	12	2
Waseskun Healing Lodge	11	4	1
Total	**1343**	**406**	**97.5**
CCC/CRC/Parolees in Community	172	0	0
Federal Inmates in Provincial Institutions	8	0	0
Total	**180**	**0**	**0**
Grand Total	**5477**	**1513**	**337.5**

** Includes interviews conducted as part of systemic investigations, as well as interviews conducted to address individual offender complaints.

Table C: Complaints and Inmate Population – By Region

Region	Total Number of Complaints	Inmate Population (*)
Atlantic	535	1373
Quebec	1343	3204
Ontario	1157	3655
Prairie	1108	3623
Pacific	763	1821
Women's Facilities	391	513
CCC/CRC/Community/Provincial Facilities	180	N/A
Grand Total	**5477**	**14189**

* Inmate Population broken down by Region: As of April 14, 2013, according to the Correctional Service of Canada's Corporate Reporting System.

Table D: Disposition of Complaints by Action

Action	Disposition	Number of Complaints
Internal Response		
	Uncategorized	63
	Advise/Information Given	1803
	Assisted by Institution	222
	Pending	7
	Recommendation	1
	Refer to Grievance Process	193
	Refer to Institutional Staff	190
	Refer to Warden	270
	Rejected as Unfounded	173
	Systemic/Multiple	26
	Withdrawn	77
	Total	**3025**

Table D: Disposition of Complaints by Action (cont.)

Action	Disposition	Number of Complaints
Inquiry		
	Uncategorized	3
	Advise/Information Given	653
	Assisted by Institution	835
	Pending	17
	Recommendation	29
	Refer to Grievance Process	85
	Refer to Institutional Staff	256
	Refer to Warden	131
	Rejected as Unfounded	149
	Systemic/Multiple	26
	Withdrawn	23
	Total	**2207**
Investigation		
	Uncategorized	0
	Advise/Information Given	70
	Assisted by Institution	37
	Pending	3
	Recommendation	24
	Refer to Grievance Process	8
	Refer to Institutional Staff	18
	Refer to Warden	48
	Rejected as Unfounded	21
	Systemic/Multiple	14
	Withdrawn	2
	Total	**245**
	Grand Total	**5477**

Table E: Areas of Concern Most Frequently Identified by Offenders

Total Offender Population

Category	#	%
Health Care	555	10.13%
Conditions of Confinement	509	9.29%
Administrative Segregation	424	7.74%
Cell Effects	399	7.29%
Transfers	376	6.87%
Decisions (general) - Implementation	372	6.79%
Staff	368	6.72%
Visits	213	3.89%
Parole Decisions	185	3.38%
Grievances	163	2.98%

Aboriginal Offenders

Category	#	%
Staff	70	10.77%
Health Care	61	9.38%
Conditions of Confinement	58	8.92%
Administrative Segregation	51	7.85%
Cell Effects	41	6.31%
Transfers	41	6.31%
Mental Health	27	4.15%
Parole Decisions	27	4.15%
Decisions (general) - Implementation	25	3.85%
Visits	22	3.38%

Women Offenders

Category	#	%
Conditions of Confinement	65	15.44%
Health Care	40	9.50%
Mental Health	36	8.55%
Administrative Segregation	29	6.89%
Staff	27	6.41%
Cell Effects	20	4.75%
Decisions (general) - Implementation	17	4.04%
Telephone	16	3.80%
Temporary Absences	14	3.33%
Cell Placement	13	3.09%

Annex C: Other Statistics

A. Mandated Reviews Conducted in 2012-13

As per the *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)*, the Office of the Correctional Investigator reviews all CSC investigations involving incidents of inmate serious bodily injury or death.

Mandated Reviews by Type of Incident	
Assault	68
Murder	1
Forcible Confinement	0
Suicide	3
Attempted Suicide	15
Self-Harm	21
Injuries (Accident)	31
Overdose Interrupted	17
Death (Natural Cause)*	3
Death (Unnatural Cause)	6
Other**	0
Total	**165**

* Deaths due to 'natural causes' are investigated under a separate Mortality Review process involving a file review conducted at National Headquarters.

** Investigations convened under S. 97 & 98 of the *CCRA*, including disturbances, sexual assault, etc.

B. Use of Force Reviews Conducted by the OCI in 2012-13

Per policy, the Correctional Service is required to provide all pertinent and relevant use of force documentation to the Office. Use of force documentation typically includes:

- Use of Force Report,
- Copy of incident-related video recording,
- Checklist for Health Services Review of Use of Force,
- Post-incident Checklist ,
- Officer's Statement/Observation Report, and
- Action plan to address deficiencies.

OCI Use of Force Statistics for 2012-13

	Atlantic Region	Quebec Region	Ontario Region	Prairie Region	Pacific Region	Federally Sentenced Women	National
Reported incidents reviewed by the OCI	**127**	**286**	**291**	**376**	**191**	**187**	**1458**
Use of force measures applied							
Emergency Response Team	38	42	29	8	11	8	136
Verbal Intervention	122	242	282	337	179	171	1333
Physical Handling	121	192	233	268	163	175	1152
Restraint Equipment	109	235	219	273	150	148	1134
Display of OC	11	81	125	154	52	33	456
Use of OC	34	142	113	117	96	43	545
Use of CS	1	16	5	5	0	5	32
Distraction Device	0	5	2	2	2	1	12
Shield	6	51	41	11	19	14	142
Baton	3	30	20	6	6	3	68
Display/Charging firearm	0	5	2	6	1	0	14
Use of fire-arm-warning shot	0	1	3	4	2	0	10
Use of firearm – aimed shot	0	0	1	0	0	0	0
Incidents of concern							
Aboriginal	28	21	38	179	49	45	360
Women	0	0	0	0	0	196	196
Mental Health Issues Identified (CSC)	31	13	34	33	39	37	187
Injuries							
Injuries to Offender (non-Serious Bodily Injury)	7	62	52	33	24	13	192
Injuries to Offender (Serious Bodily Injury)	0	2	1	2	3	1	9

C. Toll-Free Contacts in 2012-13

Offenders and members of the public can contact the OCI by calling our toll-free number (1-877-885-8848) anywhere in Canada. All communications between offenders and the OCI are confidential.

Number of toll-free contacts received in the reporting period: 18,259.

Number of minutes recorded on toll-free line: 84,437.

D. National Level Investigations in 2012-13

1. Aboriginal Offenders - *Spirit Matters: Aboriginal People and the Corrections and Conditional Release Act* – Released March 7, 2013.
2. Black Offenders in Federal Corrections - *A Case Study of Diversity in Corrections: The Black Inmate Experience in Federal Penitentiaries* – Special Focus on Diversity in Corrections: 2012-13 Annual Report.
3. Deaths in Custody (Mortality Review) – to be released in FY 2013-2014.
4. Chronic Self-Injury Among Women Offenders – to be released in FY 2013-2014.
5. Follow-up to *Unauthorized Force: An Investigation into the Dangerous Use of Firearms at Kent Institution between January 8 and January 18, 2010* – ongoing.

Rapport annuel
du Bureau de l'enquêteur correctionnel
2012-2013

L'Enquêteur correctionnel Canada
The Correctional Investigator Canada

Canada

© Sa Majesté la Reine du Canada 2013
N° de cat. : PS100-2013F-PDF
ISSN : 1493-5309
IMPRIMÉ AU CANADA

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Le 28 juin 2013

L'honorable Vic Toews
Ministre de la Sécurité publique
Chambre des communes
Ottawa, Ontario

Monsieur le Ministre,

J'ai le privilège et le devoir conformément aux dispositions de l'article 192 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de vous présenter le quarantième Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

L'enquêteur correctionnel,

Howard Sapers

Canada

« Il est dit qu'on ne connaît réellement une nation qu'en visitant ses prisons. On ne devrait pas juger une nation sur la façon dont elle traite ses citoyens les plus riches mais sur son attitude vis-à-vis de ses citoyens les plus pauvres. » - Nelson Mandela

Table des matières

Message de l'enquêteur correctionnel 2

Message du directeur exécutif 6

Attention particulière à la diversité en milieu correctionnel 7

Étude de cas sur la diversité en milieu carcéral 9

I. Accès aux soins de santé 18

II. Décès en établissement 23

III. Conditions de détention 25

IV. Questions autochtones 34

V. Accès aux programmes 37

VI. Femmes purgeant une peine de ressort fédéral 39

Transparence et responsabilisation dans les services correctionnels 41

Vision de l'enquêteur correctionnel pour 2013-2014 42

Prix Ed McIsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel 45

Annexe A : Sommaire des recommandations 46

Annexe B : Statistiques annuelles 48

Annexe C : Autres statistiques 59

Message de l'enquêteur correctionnel

Le 1er juin 1973, l'honorable Warren Allmand, alors solliciteur général du Canada, a annoncé la nomination du premier enquêteur correctionnel pour les détenus purgeant une peine de ressort fédéral. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) a été créé pour répondre au *Rapport de la Commission d'enquête sur le soulèvement survenu au pénitencier de Kingston* qui recommandait la création d'un organisme indépendant pour examiner les griefs légitimes des détenus et leur offrir un recours. Selon la Commission, les conditions de détention au pénitencier de Kingston en avril 1971 étaient « déprimantes et déshumanisantes ». Pendant quatre jours, les détenus avaient déclenché une émeute et s'étaient livrés à des actes de violence, entre autres la prise en otage de six membres du personnel, des actes de violence brutale, le meurtre de deux détenus et la destruction quasi totale d'une section de l'établissement. Aussi stupéfiants qu'aient été ces événements, l'émeute au pénitencier de Kingston n'était pas un incident isolé, mais comptait au nombre d'une série de perturbations de plus en plus violentes dans les établissements à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

Plus important, la Commission d'enquête rapportait que « le recours à la violence était, dans l'esprit de nombreux détenus, nécessaire afin de redresser les torts de longue date et de sensibiliser le public aux abus dont ils étaient victimes. » Elle a conclu que le Service canadien des pénitenciers (c'était le nom du Service correctionnel du Canada à ce moment-là) ne possédait aucune procédure transparente et impartiale pour traiter les plaintes des détenus : il n'y avait aucun processus pour exprimer des griefs légitimes ni aucun recours pour examiner les mesures ou les décisions prises par les autorités des établissements, aucun mécanisme pour sensibiliser la population aux conditions de vie en prison, et au fait que les détenus étaient traités durement et de façon agressive ou dégradante. Malgré les 40 années qui se sont écoulées depuis les circonstances qui ont entraîné une des émeutes en prison les plus notoires de l'histoire des services correctionnels canadiens, l'évaluation des causes de cet incident par la Commission demeure remarquablement pertinente et judicieuse :

> Nous avons déjà relevé un certain nombre de causes qui expliquent l'échec de Kingston : installations vétustes, surpopulation, pénurie de personnel professionnel, et programme en grande partie restreint, détention d'un certain nombre de personnes dont la détention à sécurité maximale ne se justifiait pas, stations trop longues dans les cellules, manque de moyens suffisants pour traiter les plaintes et manque de personnel qualifié; ce sont toutes ces causes qui ont provoqué la faillite des méthodes établies pour traiter les requêtes des détenus. [...]. Ces faits ont été établis sans doute possible par les témoignages entendus par la Commission.[1]

De l'avis de la Commission, la raison fondamentale de l'échec du système était que l'on n'accordait pas l'attention appropriée à l'objectif rééducateur (ou correctionnel) de la détention. Aujourd'hui, comme l'indique clairement mon rapport, beaucoup des problèmes endémiques à la vie carcérale au début des années 1970 – surpopulation, stations trop longues dans les cellules, restriction de déplacement, d'association et de contacts avec le monde extérieur, le nombre restreint de programmes, la pénurie de formation professionnelle ou de travail valorisant en prison et la polarisation entre les détenus et le personnel de garde – font toujours partie des pratiques correctionnelles modernes.

Les pressions relatives à la gestion de la population à l'intérieur des pénitenciers fédéraux continuent de s'aggraver. Plus de 20 % des détenus partagent une cellule conçue

1 *Rapport de la commission d'enquête sur le soulèvement survenu au pénitencier de Kingston, en avril 1971.* J.W. Swackhamer, président, 24 avril 1972.

au départ pour une seule personne. Plus la population des pénitenciers augmente, plus ces endroits deviennent dangereux et imprévisibles pour le personnel et les détenus. Les voies de fait contre des détenus entraînant des blessures et le taux d'incidents violents dans les établissements ont augmenté encore l'an dernier. Le nombre de plaintes et d'accusations d'infractions disciplinaires demeure élevé, tout comme le nombre de placements en isolement et d'incidents de recours à la force dans des cas où des troubles de santé mentale ont été cernés. Ce climat est particulièrement difficile pour un nombre de plus en plus élevé de détenus ayant des besoins complexes – les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, les détenus ayant des problèmes de santé mentale, les détenus autochtones, d'une minorité visible ou âgés.

Reflétant ces réalités internes, le rythme auquel les détenus obtiennent une libération conditionnelle continue d'atteindre un creux historique. Les courbes de tendance sont claires – un pourcentage plus élevé de détenus se voit imposer des peines plus longues et une plus grande partie de leur peine derrière les barreaux dans des conditions de détention de plus en plus instables et dures. Étant donné que plus de détenus demeurent plus longtemps en détention, il est tout aussi urgent aujourd'hui de se pencher de nouveau sur les obligations du SCC en matière de réadaptation et de s'engager plus à fond dans la réinsertion sociale dans la collectivité que ce ne l'était il y a quarante ans.

Le 40e anniversaire de la création du Bureau de l'enquêteur correctionnel nous rappelle que l'histoire des services correctionnels canadiens est marquée de crises et de réduction suivis de réformes et de progrès. Comme l'a conclu la Commission en 1971, le contexte opérationnel carcéral avait dissimulé l'injustice, l'iniquité et même la brutalité aux yeux de la population. Dans une société démocratique, l'intervention externe grâce à la surveillance d'un organisme externe, des tribunaux, des commissions d'enquête et du Parlement a été nécessaire pour établir un système correctionnel plus sécuritaire, humain et efficace. À titre d'ombudsman indépendant, nos efforts ciblés pour établir un processus décisionnel juste et raisonnable fondé sur les principes des droits de la personne permet de maintenir la responsabilisation comme principe prioritaire des services correctionnels.

Il y a d'excellentes raisons pour lesquelles la règle de droit s'applique aux délinquants jusqu'à l'intérieur des pénitenciers; elle ne disparaît pas une fois la porte d'entrée franchie. La Cour suprême du Canada a affirmé que même lorsqu'elle est privée de sa liberté, une personne détenue ne cesse pas d'être un citoyen canadien et bénéficie encore des droits et libertés assurés par la Charte. Selon la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC)* « le délinquant continue à jouir des droits reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou la restriction légitime est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée. » La détention ne signifie pas la déchéance totale et la suppression absolue des droits. Selon la loi, les détenus doivent être traités avec dignité et respect, ils ont droit à la sécurité, ils ne doivent pas être victimes de discrimination à cause de leur origine ou de leur religion et sont protégés de tout traitement ou peine dégradant, cruel et inhumain.

La conformité à la loi, bien qu'elle soit importante, n'est pas le seul critère pour évaluer le comportement du SCC. Le personnel du Ministère prend chaque année des milliers de décisions discrétionnaires. Un bon processus décisionnel va plus loin que la conformité à la loi. Se conformer à la loi, constitue la base et non l'objectif lorsqu'on veut établir la norme en matière d'équité dans les mesures administratives. Il faut faire plus que le minimum pour établir de bonnes pratiques et des pratiques exemplaires.

Les Canadiens s'attendent à ce que le SCC respecte et applique les principes et les valeurs d'une société libre et démocratique – la transparence, la responsabilisation, l'égalité, le respect des droits de la personne et l'équité. Ce n'est pas pour rien que je continue de demander au SCC de répondre publiquement (donc de façon ouverte et transparente) à mes préoccupations et à mes recommandations. Cela signifie plus que simplement satisfaire aux exigences de reddition de compte du gouvernement; il faut être proactif et voir à ce que des renseignements de qualité sont disponibles et que les motifs des décisions

soient clairs et complets. Ce qui se passe derrière les murs d'une prison reflète la santé et la vitalité de la société canadienne. Je suis d'avis que les points soulevés dans mes rapports annuels, soit le recours à la force, le traitement des détenus atteints d'une maladie mentale, les décès pendant la détention, la surpopulation et la violence dans les établissements carcéraux et l'accès aux programmes de réadaptation – constituent d'importants sujets d'intérêt et de préoccupation du public. La plupart des délinquants retourneront un jour dans leur collectivité lorsqu'ils seront libérés. Les conditions de détention doivent les préparer à leur réinsertion sociale dans la collectivité. Après tout, l'objectif ultime de la détention n'est pas de former des détenus modèles, mais de les aider à devenir de meilleurs citoyens.

Dans le rapport de cette année, je porte une attention spéciale à la diversité et à la complexité accrues de la population carcérale. Entre mars 2003 et mars 2013, près de 2 100 détenus se sont ajoutés à la population carcérale, ce qui représente une augmentation totale de 16,5 %. Pendant cette période, le nombre de détenus autochtones a augmenté de 46,4 %. Au cours des 10 dernières années, la population de femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral a augmenté de plus de 80 %. Les groupes de personnes appartenant à des minorités visibles (les personnes de race noire, les personnes d'origine hispanique, asiatique, de l'est de l'Inde et d'autres ethnicités) qui sont incarcérées ont augmenté de près de 75 % pendant cette période. Pendant cette même période, on a observé une augmentation annuelle de près de 90 % du sous-groupe des hommes de race noire incarcérés alors que la population des détenus de race blanche a en fait diminué de 3 %.

Le nombre de détenus autochtones combiné au nombre de détenus appartenant à une minorité visible dépasse maintenant 6 000 au sein d'une population carcérale d'environ 15 000. Autrement dit, en tout temps, 40 % de la population carcérale est maintenant de race autre que blanche. L'accroissement récent de la population carcérale est presque exclusivement dû aux augmentations absolues et relatives du nombre de détenus d'origine ethnique et culturelle diverse.

Le profil plus complexe et diversifié de la population carcérale reflète les tendances et les modèles plus élargis de la société canadienne. Comme le rapporte Statistique Canada, une des tendances reflète une population pluraliste multiculturelle plus jeune dont la diversité s'est développée avec le temps par l'arrivée de nouveaux immigrants et de Canadiens nés à l'étranger. Une autre tendance reflète le nombre croissant de Canadiens d'origine autochtone et une troisième tendance reflète une population vieillissante largement blanche qui diminue aussi bien en termes relatifs qu'absolus. À un tout autre niveau, les taux d'incarcération disproportionnés chez certains groupes minoritaires, notamment les noirs et les Canadiens autochtones, reflètent les failles de notre tissu social et soulèvent des préoccupations quant à l'inclusion sociale, la participation et l'égalité des chances. Les nouvelles tendances et constantes démographiques façonneront et définiront *qui* occupe les pénitenciers fédéraux pour des générations à venir.

Pendant la période visée par le présent rapport, la contribution du SCC au programme financier global du gouvernement a eu une incidence sur la prestation des services et un certain nombre de secteurs de programme, notamment la Caisse de bienfaisance des détenus, les programmes d'emploi et les programmes correctionnels. Des mesures de réduction de coûts et des mesures visant à générer des recettes annoncées en 2012-2013 se traduiront pour les détenus par une augmentation des coûts pour les appels téléphoniques et des retenues pour la nourriture et l'hébergement, l'élimination de la prime au rendement pour le travail dans les ateliers industriels dans les prisons, l'annulation des activités sociales pour les détenus (qui aident à établir un lien entre la prison et le monde extérieur) ainsi que la fermeture de certaines bibliothèques des détenus ou un accès réduit à celles-ci.

La décision de ne pas renouveler les contrats des aumôniers de prison à temps partiel, qui touchent principalement les détenus non chrétiens, a semé la controverse, allant à l'encontre de la proportion grandissante de détenus de différentes cultures, nationalités, croyances et affiliations religieuses dans les

établissements du SCC. De façon semblable, l'élimination du financement du programme *Option vie*, qui offre des services d'intervenants-accompagnateurs internes et externes et un soutien aux condamnés à perpétuité, semble non justifiée et contraire à une pratique de longue date. Lorsque l'on examine toutes ces mesures, elles reflètent une réduction du potentiel de réadaptation des services correctionnels.

Howard Sapers
Enquêteur correctionnel du Canada
Juin 2013

Message du directeur exécutif

Le rythme et le volume de travail demeurent élevés pour le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Du 1er avril 2012 au 31 mars 2013, les 32 employés du Bureau (qui compte un volet ministériel, politique, exécutif et des enquêtes) ont passé plus de 330 jours cumulatifs à visiter les établissements fédéraux, ont rencontré 1 309 détenus dans des établissements, ont répondu à plus de 5 400 plaintes faites par des délinquants et répondu à 18 259 appels de la ligne sans frais. De plus, notre équipe sur les cas de recours à la force a examiné plus de 1 400 dossiers d'incidents survenus dans les établissements du SCC.

Le nombre d'appels reçus ou de dossiers ouverts ne constitue pas le seul ou même le meilleur moyen de mesurer la charge de travail. Il faut également tenir compte de la nature complexe des problèmes examinés et des nombreuses plaintes. Par ailleurs, le Bureau continue de cerner et d'examiner des sujets de préoccupation systémiques et de les résoudre en vue de réduire le nombre total de plaintes individuelles des délinquants.

Pendant la période visée par le présent rapport, le Bureau a continué de mettre l'accent sur les préoccupations visant l'ensemble du système : une étude de cas pour examiner le traitement de détenues qui s'automutilent de manière chronique, un examen des pratiques dans un pénitencier à sécurité maximale et une enquête sur les décès dus à des causes « naturelles » pendant la détention dans un établissement fédéral. De plus, les résultats sommaires d'un examen de l'expérience des détenus de race noire dans les établissements correctionnels fédéraux sont présentés dans le présent rapport annuel; cet examen fait partie d'une approche thématique élargie que le Bureau a adoptée sur la diversité en milieu correctionnel.

Pour un petit organisme, les enquêtes de cette nature sont intenses et exigeantes, il faut procéder à une importante réaffectation du personnel, partager la charge de travail et composer avec des priorités tout en continuant de mettre l'accent sur le mandat fondamental du Bureau, c'est-à-dire donner suite aux plaintes individuelles de délinquants incarcérés. Le Bureau maintient son engagement de s'investir dans des rapports thématiques et des études de cas qui portent des préoccupations importantes à l'attention du SCC, du ministre de la Sécurité publique, des parlementaires et de la population canadienne.

Pour ce qui est des autres accomplissements du Bureau en 2012-2013, on peut citer le lancement de son site Web restructuré (qui a enregistré près de 2 millions de visiteurs l'an dernier), l'élaboration d'un nouvel énoncé de mission et la mise en œuvre d'un nouveau *Code de conduite* fondé sur les valeurs et les principes associés à son rôle et à son mandat (l'indépendance, l'accessibilité, la confidentialité et l'équité.

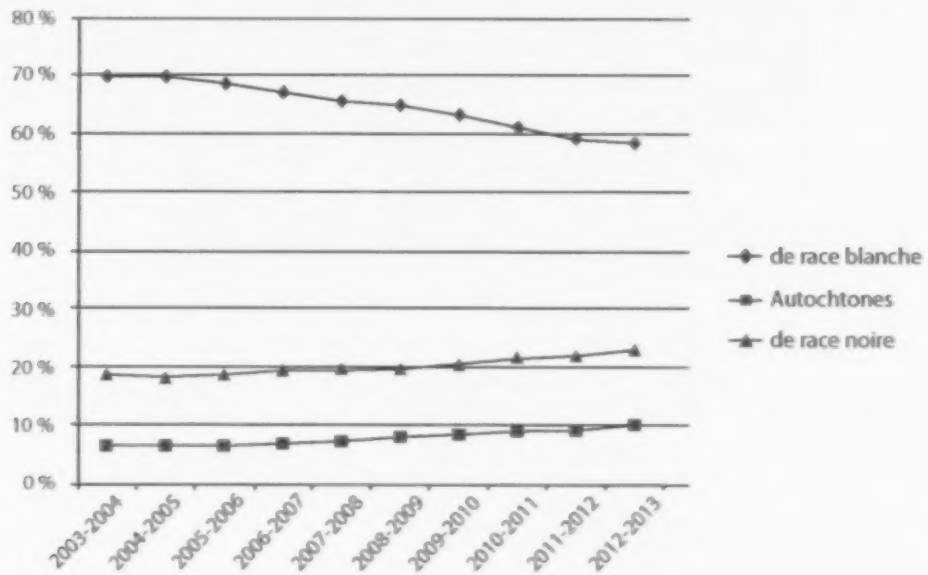
Ivan Zinger, J.D., Ph.D.
Directeur exécutif et avocat général

Attention particulière à la diversité en milieu correctionnel

Le profil du milieu carcéral canadien change et reflète une société de plus en plus diversifiée, multiethnique et pluraliste. La population de délinquants (dans la collectivité et en établissement) de minorité visible[2] a augmenté de 40 % au cours des cinq dernières années. Les minorités visibles constituent maintenant 18 % de la population totale des délinquants purgeant une peine de ressort fédéral (dans la collectivité et en établissement), ce qui correspond grandement aux taux de représentation dans la société canadienne. En 2011-2012, les délinquants de race blanche constituaient toujours la proportion la plus importante de la population de délinquants sous responsabilité fédérale (62,3 %) comparativement aux Autochtones 19,3 %, aux délinquants de race noire (8,6 %), asiatique[3] (5,4 %), hispanique[4] (0,9 %) et d'autres groupes de minorité visible (3,4 %)[5].

Pour les cinq dernières années seulement, 1 539 délinquants (une augmentation de 7,1 %) se sont ajoutés à la population totale de délinquants (dans la collectivité et en établissement). On peut attribuer la nouvelle croissance nette de la population des délinquants à l'augmentation de groupes autochtones (+793), noirs (+585),

Tendances relatives à la population des délinquants pour une période de 10 ans : (en établissement et dans la collectivité)



2 Les membres des minorités visibles sont ainsi définis par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* : « Font partie des minorités visibles les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche. »

3 Les délinquants d'origine « asiatique » comprennent les délinquants arabes, asiatiques, chinois, de l'est de l'Inde, philippins, japonais, coréens, du sud-est de l'Asie, arabes/asiatiques et sud-asiatiques.

4 Les délinquants d'origine « hispanique » comprennent les délinquants hispaniques et latino-américains.

5 Sécurité publique Canada, *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition 2012*.

asiatiques (+337) et d'autres minorités visibles. Au contraire, pendant cette même période, la population totale de délinquant de race blanche a diminué (-466 ou 3 %).

Diversité au sein de la diversité

Bien que la tendance soit de regrouper tous les délinquants de minorité visible dans une même catégorie, ces délinquants forment en fait une population très diversifiée. Presque un délinquant de minorité visible sur quatre est né à l'étranger, est originaire d'un autre pays, et un grand nombre d'entre eux ont une culture, des traditions et des coutumes très différentes. Favoriser l'adaptation au milieu carcéral et la réinsertion sociale dans la collectivité pour ces délinquants présente des difficultés considérables.

En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC)*, les politiques, programmes et pratiques correctionnels doivent respecter entre autres les différences ethniques, culturelles et linguistiques. Le SCC doit composer avec des pressions de plus en plus grandes pour répondre à un vaste éventail de besoins liés à la langue, à la culture, à l'appartenance religieuse, à l'alimentation et à l'ethnicité. La diversité religieuse dans les établissements correctionnels reflète la réalité actuelle au sein de la population canadienne. Bien que la majorité des détenus s'identifient comme chrétiens, plusieurs autres groupes confessionnels sont représentés, p. ex., la foi musulmane (6 %), la spiritualité autochtone (6 %) le bouddhisme (2 %) et le sikhisme (1 %). Le SCC doit répondre aux besoins des croyants en ce qui a trait aux différents régimes alimentaires, vêtements, médicaments, livres et pratiques pour des motifs religieux.

Environ 6 % de la population carcérale rapporte que la langue parlée à la maison n'est ni l'anglais ni le français[6]. Le SCC doit fournir les services d'un interprète aux délinquants qui ne parle pas l'une des deux langues officielles du Canada pour toute audience officielle ou pour leur permettre de comprendre les documents qui leur sont fournis. Bien qu'on s'assure ainsi que les détenus reçoivent ces services pour les procédures officielles, ces mesures ne résolvent pas les difficultés qu'ils rencontrent chaque jour pour communiquer avec le personnel ou pour participer aux programmes correctionnels.

Résultats correctionnels

Dans l'ensemble, les détenus de minorité visible semblent obtenir de meilleurs résultats correctionnels que le reste de la population carcérale. Au cours des sept dernières années, en moyenne moins de 5 % des détenus de minorité visible ont été incarcérés de nouveau dans les deux années qui ont suivi la date d'expiration de leur mandat. Toutefois, le fait de regrouper les minorités visibles masque d'importantes différences entre ces groupes très distincts. Par exemple, l'étude de cas relative à l'expérience des détenus de race noire dans des établissements carcéraux fédéraux montre que les résultats correctionnels ne sont pas aussi encourageants pour ce groupe de minorités visibles que pour d'autres.

Lorsque l'on examine la diversité dans le milieu carcéral, il est important de comprendre la réalité en termes relatifs et absolus. Par exemple, le nombre total d'accusations d'infractions disciplinaires a diminué de 5 731 au cours des quatre dernières années, ce qui peut être entièrement attribuable à la diminution du nombre d'accusations d'infractions à l'égard de détenus de race blanche (-6 463) alors qu'on a constaté une augmentation du nombre d'accusations d'infractions disciplinaires à l'égard de détenus de minorité visible (+510) et de détenus autochtones (+222) au cours de la même période, même en tenant compte des augmentations au sein de ces populations. Les détenus de race noire sont surreprésentés dans les incidents de recours à la force et, de façon générale, les détenus de minorité visible sont surreprésentés dans les cas d'isolement.

6 Entrepôt de données du SCC, consulté le 30 avril 2013.

Étude de cas sur la diversité en milieu carcéral : l'expérience des détenus de race noire dans les pénitenciers fédéraux

Dans son rapport annuel de 2011-2012, le Bureau s'est engagé à examiner l'expérience et les résultats des détenus de race noire dans les établissements fédéraux. Une étude de cas a été effectuée pendant une période de quatre mois (de novembre 2012 à février 2013) et comprenait une analyse documentaire, une analyse de données et des entrevues qualitatives avec des membres des comités de détenus noirs, des détenus de race noire, des membres du personnel du SCC, des représentants d'Audmax (une organisation actuellement sous contrat avec le SCC et qui fournit des services ethnoculturels dans la région de l'Ontario) et des bénévoles dans la collectivité. Des visites sur place ont aussi été effectuées dans des établissements des régions de l'Ontario, du Québec et de l'Atlantique, ce qui a permis de constater que la majorité des détenus de race noire purgeant une peine de ressort fédéral (86 %) sont incarcérés dans ces régions.

On a communiqué avec le président du Comité de détenus de race noire de chaque établissement pour les informer de l'étude de cas et demander leur participation et leur collaboration en vue de consulter des membres des comités afin de cerner les problèmes qui doivent être soulevés dans le cadre de l'étude de cas. Des avis ont également été affichés sur toutes les rangées des établissements pour informer tous les détenus de race noire de l'étude et de la possibilité d'y participer sur une base volontaire. Le président du Comité des détenus de race noire de chaque établissement a été rencontré. Des entrevues ont également été menées sur une base volontaire avec des détenus de race noire dans un des formats suivants : rencontre individuelle, en petits groupes (2 ou 3 participants) ou en plus gros groupes (15 à 20 participants). En tout, 73 détenus de race noire ont été rencontrés (30 femmes et 43 hommes). Des entrevues ont également été menées avec 24 membres du personnel du SCC occupant différents postes (directeur/directrice d'établissement, agents

Établissements visités pour l'étude de cas

Établissement	Région	Niveau de sécurité	Nombre de détenus de race noire en 2011-2012	Pourcentage de détenus de race noire par rapport à la population totale de l'établissement
Joyceville	Ontario	Moyen	137	37 %
Collins Bay	Ontario	Moyen	109	27 %
Établissement Grand Valley pour femmes	Ontario	Multiple	43	23 %
Archambault	Québec	Moyen	35	10 %
Dorchester	Atlantique	Moyen	30	8 %

correctionnels, gestionnaires de programme), deux bénévoles dans la collectivité et des représentants d'Audmax. De plus, le BEC a retenu les services de l'Afrikan Canadian Prisoner Advocacy Coalition (ACPAC) pour une analyse documentaire, son expertise et une analyse des Canadiens de race noire qui ont des démêlés avec la loi.[7]

Conclusions

Les détenus de race noire forment une des sous-populations qui augmente le plus rapidement dans les établissements correctionnels fédéraux. Au cours des 10 dernières années, le nombre de détenus de race noire purgeant une peine dans un établissement fédéral a augmenté de 80 %, passant de 778 à 1 403. Ils représentent maintenant 9,5 % de la population carcérale totale (une augmentation de 6,3 % depuis 2003-2004) alors qu'ils ne représentent que 2,9 % de la population canadienne[8].

Pleins feux

Profil des détenus de race noire

- La majorité des détenus de race noire sont incarcérés dans des établissements fédéraux en Ontario (60 %) et au Québec (17 %).
- De tous les détenus de race noire, 4 % sont des femmes et 96 % sont des hommes.
- La population des détenus de race noire est jeune. Environ la moitié d'entre eux a 30 ans et moins et seulement 8 % a plus de 50 ans.

Les détenus de race noire constituent un groupe très diversifié.

- 49 % des détenus de race noire sont nés à l'étranger.
- Les détenus de race noire nés à l'étranger sont principalement originaires de la Jamaïque (17 %) et d'Haïti (5 %), mais une bonne partie d'entre eux vient également de la Barbade, du Ghana, de Grenade, de la Guyane, de la Somalie et du Soudan.
- La plupart des détenus de race noire ont indiqué une forme d'affiliation à la religion chrétienne. D'autres religions ont également été indiquées, notamment la foi musulmane (23 %) et le rastafarisme (6,5 %).

Motifs de l'incarcération

- La moitié (51 %) était incarcérée pour des infractions mentionnées à l'annexe I (infraction avec violence) et près d'un cinquième (18 %) pour des infractions visées à l'annexe II (drogues).
- Dans l'ensemble, les détenus de race noire ne sont pas plus violents que ceux d'autres groupes identifiables. De façon générale, la probabilité que les détenus de race noire purgent une peine pour une infraction avec violence n'est pas plus élevée que pour la population carcérale générale.

7 L'ACPAC est une coalition de recherche à laquelle les membres contribuent des connaissances, des compétences, une expertise et des expériences uniques et distinctives en ce qui concerne la surreprésentation des Afro-Canadiens dans le milieu carcéral, les groupes de personnes souffrant de maladie mentale, les groupes marginalisés victimes de discrimination fondée sur la race et la compétence culturelle.

8 Statistique Canada, *Immigration et diversité ethnoculturelle au Canada, 2013.*

Gestion de la population et *conditions de détention*

Les détenus de race noire sont incarcérés de façon disproportionnée dans les établissements de l'Ontario et du Québec. Bien qu'il y ait cinq établissements à sécurité moyenne en Ontario, près de 60 % des détenus de race noire sont incarcérés dans deux de ces établissements (Joyceville et Collins Bay). La situation est la même au Québec où il y a cinq établissements à sécurité moyenne, mais deux d'entre eux accueillent 60 % des détenus de race noire de la province (Cowansville et Archambault). Cette pratique se maintient malgré la Stratégie de gestion de la population du SCC, qui encourage l'intégration des différentes populations en vue de maintenir la diversité dans les établissements. Le personnel du SCC a indiqué que la diversité ethnoculturelle contribue à réduire la violence et à établir un milieu où il y a moins de discrimination et de stéréotypes culturels.

Bien que beaucoup de détenus de race noire aient indiqué avoir des relations considérées respectueuses avec d'autres détenus et des membres du personnel, presque tous ceux qui ont été rencontrés ont affirmé avoir fait l'objet de discrimination de la part des agents correctionnels. Même si on utilise un langage raciste dans tous les établissements, les détenus rencontrés ont indiqué qu'il ne s'agit pas d'une pratique généralisée. Certains comportements adoptés par beaucoup de membres du personnel préoccupaient davantage les détenus de race noire. Comme l'indique la documentation, la façon d'exprimer ou de démontrer de la discrimination et des préjugés a changé avec le temps, alors qu'autrefois ces comportements étaient flagrants (p. ex., langage et attitudes racistes), on a maintenant recours à des moyens plus subtils et discrets (p. ex., ne pas prêter attention, exclure), il est donc souvent difficile de reconnaître ces comportements et d'y remédier[9]. La plupart de ce qu'ont rapporté les détenus au Bureau correspond à ce que la documentation décrit comme de la discrimination implicite.

Par exemple, beaucoup ont indiqué qu'on ne prête pas attention à eux lorsqu'ils posent des questions : un détenu a affirmé que les agents correctionnels « le regardent comme s'il n'était pas là et ne lui disent rien. C'était comme s'ils ne me voyaient pas, comme si je n'étais pas là, juste devant eux. » Il semble que leurs besoins ne constituent pas une priorité; souvent, on ne tient pas compte de leurs préoccupations, et beaucoup d'entre eux étaient d'avis qu'il y a « des règles distinctes » pour les détenus de race noire. Bien que le sentiment que le personnel correctionnel ne leur prête pas attention ou ne tient pas compte d'eux soit bien réel pour beaucoup de détenus, ce comportement est particulièrement connu des détenus de race noire, car il reflète leur vécu quotidien en fait de comportement raciste et discriminatoire tout au long de leur vie. En prison, ce comportement accroît le sentiment de marginalisation, d'exclusion et d'isolement.

Les détenus de race noire ont également donné beaucoup d'exemples de stéréotypes culturels où on les traitait surtout de « membres d'un gang », de « fauteur de trouble », de « trafiquant de drogues » ou de « coureur de jupons ». L'étiquette de membre de gang était particulièrement troublante et considérée comme appliquée de façon générale aux détenus de race noire. Ils avaient l'impression que tout ce qu'ils faisaient ou disaient était analysé comme appartenant au domaine des gangs. Leur langage corporel, leur façon de parler, leurs expressions, leur style vestimentaire et leur relation avec les autres étaient souvent perçus par le personnel comme des comportements associés aux gangs. Beaucoup de membres du personnel du SCC conviennent que certains employés utilisent régulièrement des stéréotypes, considérant tous les faits et gestes des détenus de race noire en fonction de leurs préjugés. Cette étiquette a une incidence sur la prise de décisions en matière de classification de sécurité, de participation aux programmes, d'attribution des tâches et de recommandations de libération conditionnelle.

Les détenus de race noire ont indiqué qu'ils se sentaient ciblés en ce qui concerne les accusations d'infractions disciplinaires, surtout dans les cas de décisions plus discrétionnaires que les cas où les agents correctionnels devaient faire preuve de plus de jugement. Le personnel

9 Eduardo Bonilla-Silva et David Dietrich, "The New Racism: The Racial Regime of Post-Civil Rights America," dans *Covert Racism: Theories, Institutions, and Experiences* (2011).

du SCC considérait souvent la nature expressive de beaucoup de détenus de race noire comme étant agressive ou irrespectueuse, alors que les détenus de race noire indiquent que cela « fait simplement partie de notre culture ». En 2011-2012, les détenus de race noire étaient surreprésentés dans beaucoup de catégories d'accusations qui pourraient être considérées comme discrétionnaires. Par exemple, la représentation était disproportionnée dans le cas des détenus de race noire accusés d'avoir manqué de respect à l'égard du personnel (13 %), d'avoir désobéi à un ordre (20 %), d'avoir compromis la sécurité de l'établissement ou d'une autre personne (23 %). D'un autre côté, les détenus de race noire semblent être sous-représentés dans les catégories qui exigent une preuve de l'infraction, notamment la possession de biens volés (5 %) ou d'objets interdits (8 %).

Un examen des données des cinq années précédentes révèle que les détenus de race noire sont constamment surreprésentés dans les dossiers d'isolement préventif, surtout dans les cas d'isolement non sollicité et disciplinaire. En 2012-2013, les détenus de race noire étaient surreprésentés dans les incidents de recours à la force.

Affiliation à un gang

Bien que les détenus de race noire soient deux fois plus susceptibles d'appartenir à un gang que la population générale, la majorité d'entre eux (80,7 %) n'est pas membre d'un gang. Malgré ce fait, l'étiquette d'appartenance à un gang constitue une réalité qui semble distinguer et définir l'expérience des détenus de race noire dans les pénitenciers fédéraux. Les préjugés ont été bien documentés dans d'autres études et recherches sur le système de justice pénale canadien[10]. La recherche canadienne suggère que le profilage racial existe, car les personnes de race noire sont beaucoup plus susceptibles d'être arrêtées par la police et de faire l'objet d'une fouille[11]. Faire l'objet d'une surveillance plus étroite par la police a non seulement entraîné une plus grande probabilité de se faire prendre en cas d'infraction à la loi, mais cela « aliène encore davantage les personnes de race noire dans la société canadienne dominante et renforce les perceptions de discrimination et d'injustice raciales »[12]. Il est peu surprenant que cette expérience collective se reproduise pour les Canadiens de race noire incarcérés.

En surface, l'affiliation à un gang, telle qu'elle est cernée, évaluée et définie par le SCC, semble être fondée sur des critères objectifs : source de renseignements fiable (informateurs, sources communautaire ou institutionnelle), preuve écrite ou électronique tangible (p. ex., photographies), marque commune ou symbolique (cicatrices, signes et tatouages ou signes distinctifs des organisations criminelles) et comportement observé qui, par sa nature ou une association donne raison de croire que le délinquant appartient à un gang[13]. Dans la pratique, ces critères sont discrétionnaires et sujets à des préjugés en matière de confirmation, la tendance à interpréter l'information ou le comportement de manière à ce qu'elle confirme les jugements préconçus et subjectifs. Lorsque ce jugement est appliqué, la validité et la fiabilité de l'étiquette de gang semblent rarement remises en question, surtout par les titulaires de postes opérationnels qui travaillent avec des détenus de race noire. Ce genre d'étiquetage est particulièrement suspect lorsqu'il est fondé sur des renseignements de sécurité obtenus à l'interne ou d'informateurs incarcérés, qui ne sont pas toujours corroborés par un organisme d'exécution de la loi externe, un tribunal ou des autorités judiciaires.

---

10 Entre autres : *La représentation des Premières Nations sur la liste des jurés en Ontario :* rapport de l'examen indépendant mené par Frank Iacobbuci, 2013; *Le racisme derrière les barreaux : le traitement des détenus noirs et appartenant aux autres minorités raciales dans les établissements correctionnels en Ontario*, Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario, 1994; *Report of the Commission of Inquiry into Matters Relating to the Death of Neil Stonechild*, 2004.

11 Scot Wortley, « Hidden Intersections: Research on Race, Crime and Criminal Justice in Canada », *Canadian Ethnic Studies Journal*, 2004, vol. 35, n° 3, p. 99-117.

12 Scot Wortley et Julian Tanner, « Discrimination or 'Good' Policing: The Racial Profiling Debate in Canada », *Our Diverse Cities*, n° 1, printemps 2004.

13 SCC, *Évaluation de l'affiliation à un groupe menaçant la sécurité.*

Programmes

Bien qu'ils soient considérés de façon générale comme un groupe présentant un plus faible risque de récidive et ayant moins de besoins[14], les détenus de race noire sont 1,5 fois plus susceptibles d'être placés dans des établissements à sécurité maximale où les programmes, les possibilités d'emploi, l'éducation, les activités sociales et de réinsertion sont limités. Ils ont aussi moins de chance que leur cote de sécurité d'après l'Échelle de classement par niveau de sécurité soit modifiée et qu'ils soient placés dans un établissement à sécurité moyenne ou minimale.

Emploi

Les détenus de race noire ont constamment indiqué qu'ils avaient de la difficulté à trouver un emploi, surtout des emplois ou des postes de « confiance » dans le cadre desquels il est possible d'obtenir une formation dans un secteur particulier (p. ex., le secteur manufacturier, la construction). En 2012-2013, le taux officiel de délinquants sans emploi dans les établissements était de 1,5 %. Toutefois, le taux pour les détenus de race noire était 7 %. On considère également que ces derniers sont moins susceptibles d'avoir un emploi dans les ateliers industriels de CORCAN – 32 % des détenus travaillait dans un établissement de CORCAN comparativement à seulement 25 % des détenus de race noire[15]. Le taux salarial des détenus de race noire qui travaillent est essentiellement semblable à celui de la population générale des détenus.

Griefs

En 2011-2012, les trois principales catégories de griefs de tous les détenus étaient les conditions de détention et les activités quotidiennes de l'établissement (27 %), l'interaction (24 %) et les soins de santé (10 %). Les détenus de race noire étaient plus susceptibles de déposer un grief lié à l'interaction (29 %), aux conditions de détention et aux activités quotidiennes de l'établissement (22 %) et les visites et les loisirs (13 %), faisant valoir que la qualité des relations entre le personnel et les délinquants constitue une préoccupation particulière pour les détenus de race noire. Si l'on examine plus en profondeur les sous-catégories de « l'interaction », il est clair que les détenus de race noire sont surreprésentés en ce qui concerne le dépôt de grief pour discrimination. De tous les griefs déposés par les détenus pour discrimination, 25 % ont été présentés par des

Pleins feux

Matériel didactique inapproprié sur le plan culturel

Dans le cadre du programme d'éducation, les détenus doivent lire à haute voix des passages de livres ou de romans fournis par le SCC devant les autres étudiants de leur groupe. Un des romans choisis pour cette lecture dans un des établissements était *Les aventures de Huckleberry Finn*. Bien que ce roman soit considéré comme un classique, il est rempli de terminologie raciste. Les détenus de race noire devaient lire les termes racistes à haute voix, des termes qu'ils jugeaient « dégradants » et « humiliants ». Certains ont été tellement ridiculisés par les autres étudiants qu'ils ont refusé de retourner en classe.

La situation a empiré, car, comme l'ont indiqué des détenus de race noire, les membres du personnel du SCC leur ont dit : « C'est juste un livre. » Ce roman a par la suite été retiré de la liste des lectures obligatoires, mais seulement après qu'un certain nombre de détenus de race noire ont protesté et cessé d'aller en classe. Les détenus de race noire ont demandé que d'autres romans considérés comme insultants sur le plan culturel soient retirés de la liste et remplacés par des livres plus neutres.

14 Entrepôt de données du SCC, consulté en avril 2013.

15 Système intégré de rapports du SCC, consulté le 24 avril 2013.

détenus de race noire. Ces derniers étaient aussi surreprésentés dans la catégorie des griefs liés au rendement du personnel.

Programmes et services culturels

Bien que les détenus de race noire aient été d'avis que les programmes du SCC leur donnaient des outils et des stratégies importants, ils ne considéraient pas qu'ils reflétaient adéquatement leur réalité culturelle. Ils ont indiqué qu'ils ne se voyaient pas représentés dans le matériel didactique et les activités du programme et que ceux-ci n'étaient pas fondés sur leurs expériences culturelles ou traditionnelles. Par ailleurs, un grand nombre d'initiatives et de services utilisés comme d'importants compléments des programmes du SCC ne répondaient pas aux attentes. Voici ce qu'a révélé notre examen :

- Soutien non uniforme pour les événements culturels dans les établissements. Certains comités des détenus de race noire n'obtenaient pas suffisamment de conseils pour la planification d'événement alors que d'autres indiquaient obtenir peu ou pas d'aide, à un point tel que très peu d'événements avaient eu lieu au sein de l'établissement.

- Manque de soutien communautaire. Beaucoup de détenus de race noire n'avaient jamais vu ou rencontré une personne appartenant à un groupe de la communauté noire ou parlé à quelqu'un de la communauté noire pendant leur détention, bien que la plupart aient exprimé un profond désir d'établir et de maintenir des liens avec ces groupes communautaires. (Il est important de souligner que cette forme de soutien est un élément clé du *Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones* du SCC.)

- La nécessité de donner aux détenus de race noire un meilleur accès à un plus grand nombre de produits d'hygiène personnelle conçus particulièrement pour leur type de cheveux et de peau et mieux répondre à leurs besoins en matière d'aliments culturels à la cantine.

- Un taux d'octroi plus faible en ce qui concerne les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle totale. Les programmes qui offrent une mise en liberté graduelle et sous surveillance ont démontré qu'ils réduisent le risque de récidive.

Préoccupations des femmes de race noire purgeant une peine de ressort fédéral

En 2011-2012, il y avait 55 femmes de race noire purgeant une peine dans un établissement fédéral, ce qui représente 9,12 % de la population des détenues. Au cours des 10 dernières années, le nombre de femmes de race noire en détention a très peu changé entre 2002 et 2010, mais à ce moment-là, on a observé une augmentation de 54 % suivie d'une autre augmentation de 28 % entre 2010 et 2012. Le nombre de femmes de race noire incarcérées semble augmenter rapidement.

La majorité des femmes de race noire incarcérées (78 %) sont placées à l'Établissement Grand Valley (EGV), dans la région de l'Ontario. Elles étaient plus susceptibles d'être incarcérées pour des infractions visées à l'annexe II (drogues)[16] (53 %). Des entrevues avec des femmes de race noire à l'EGV ont révélé que la plupart des détenues de race noire étaient incarcérées pour trafic de drogues. Beaucoup ont indiqué avoir transporté des drogues au-delà des frontières internationales principalement pour tenter de se sortir de la pauvreté. Certaines d'entre elles ont rapporté ou indiqué avoir été forcées de le faire après avoir été victimes de menaces de violence à leur égard ou à l'égard de leur famille.

La plupart des femmes de race noire rencontrées étaient des ressortissantes étrangères. Beaucoup ont indiqué qu'en raison des coûts élevés des appels à partir de la prison, elles parlaient rarement à des membres de leur famille. La politique du SCC ne permet pas l'utilisation de cartes d'appel qui sont considérablement moins coûteuses. (Le Bureau examinera plus en détail le coût des appels téléphoniques des détenus au cours de la prochaine année). Les contacts restreints

16 Les infractions visées à l'annexe II comprennent des infractions graves liées aux drogues ou un complot en vue de commettre une infraction grave liée aux drogues.

avec le foyer et les membres de la famille entraînent de grosses difficultés de réinsertion, particulièrement parce que beaucoup risquent la déportation à la fin de leur peine.

D'autres préoccupations ont été soulevées par les femmes pendant les entrevues de groupe ou individuelles : la non-disponibilité de crèmes et d'onguents médicamentés pour la peau et les cheveux ou le manque d'accès à ces produits, le manque d'apprentissage de compétences approprié (plutôt que les tâches de buanderie, de pliage et de repassage de linge et de couture), les coupes des services d'aumôniers à temps partiel, ce qui reflète une préoccupation que les aumôniers chrétiens ne peuvent répondre à leurs besoins spirituels. Enfin, bien que beaucoup de femmes de race noire à l'EGV aient été incarcérées pour trafic de drogues, la condamnation pour ce genre d'infraction ne signifie pas nécessairement que la personne a un problème de toxicomanie. Plusieurs femmes ne comprenaient pas pourquoi elles devaient suivre ces programmes même si le besoin n'avait pas été établi.

Résultats correctionnels

En tant que groupe, les détenus de race noire s'en tirent relativement bien après leur libération. Au cours des cinq dernières années (2007-2008 à 2011-2012, le taux de réussite pour les délinquants sous responsabilité fédérale en semi-libération, en libération conditionnelle totale et en libération d'office était constamment plus élevé pour les délinquants de race noire. De plus, à plus long terme (pour les peines qui ont pris fin entre 1996-1997 et 2000-2001, de tous les délinquants qui ont terminé leur peine en libération conditionnelle totale, en libération d'office ou à la fin de leur mandat, les délinquants de race noire étaient habituellement moins susceptibles d'être incarcérés de nouveau pour purger une nouvelle peine de ressort fédéral.[17]

Conclusion : Que signifie la diversité pour le SCC?

Dans le cadre de son examen de la diversité en milieu correctionnel et de l'étude de cas sur l'expérience des détenus de race noire purgeant une peine de ressort fédéral, le Bureau conclut que le SCC a eu le mérite de mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour mieux cerner les besoins d'une population carcérale plus diversifiée sur le plan ethnoculturel et y répondre. Il a également mis sur pied une structure organisationnelle pour appuyer ces efforts : des comités de la diversité (p. ex., des comités consultatifs régionaux et nationaux sur les minorités ethnoculturelles, un Comité consultatif national sur la diversité, un Comité national sur la diversité), des programmes culturels et des activités de sensibilisation, des séances de sensibilisation et de formation sur la diversité et des initiatives à l'intention du personnel visant à accroître la représentation des groupes visés par l'équité en emploi dans le milieu de travail (p. ex., recours au recrutement ciblé, Comité de diversité et d'équité en emploi, programmes de mentorat et de leadership).

Cependant, il y a encore des défis à relever pour refléter la diversité, y répondre et en tenir compte. Le SCC doit tout d'abord s'assurer que la formation sur la diversité offerte, ses efforts de recrutement et ses politiques et pratiques de rétention sont uniformes dans toutes les régions, intégrés au cadre général de formation, et qu'il offre par la suite une formation pratique continue et un soutien et assure le suivi des résultats. Un plan de formation et de sensibilisation sur la diversité qui commence pendant l'orientation de l'employé et se poursuit pendant toute sa carrière permettrait une meilleure sensibilisation aux cultures et améliorerait le savoir-faire culturel dans les rangs du SCC. Cette formation devrait être fondée sur une expérience opérationnelle pratique, cibler les agents correctionnels de première ligne et être considérée comme une priorité.

17 Commission des libérations conditionnelles du Canada, *Rapport de surveillance du rendement 2011-2012.*

Bien que le SCC atteigne et dépasse souvent les objectifs d'équité en matière d'emploi sur une base nationale, ce n'est pas le cas dans tous les établissements. Comme il fallait s'y attendre, les détenus de race noire indiquaient des relations plus positives entre le personnel et les détenus dans un établissement où la proportion de membres du personnel de minorité visible reflétait mieux le nombre de détenus de minorité visible. Les stratégies de recrutement et de rétention doivent cibler les établissements de première ligne qui accueillent la plus grande proportion de délinquants appartenant à des minorités ethnoculturelles et mettre la priorité sur ces établissements (pas seulement sur les administrations régionales et centrale). Les agents correctionnels qui parlent d'autres langues que le français et l'anglais constituent des ressources de plus en plus importantes pour améliorer les interactions et la communication avec le nombre croissant de détenus nés à l'étranger.

L'examen de la diversité en milieu correctionnel effectué par le Bureau a également permis d'en arriver à certaines conclusions importantes à l'égard du contenu, de la prestation et de la pertinence des programmes correctionnels. Par exemple, des programmes ethnoculturels sont souvent offerts dans un seul établissement par région. Cette pratique donne lieu à des stratégies de gestion de la population qui vont à l'encontre des pratiques et des principes d'intégration. Il est également clair que, du point de vue de la diversité, les programmes correctionnels essentiels doivent être examinés, révisés et mis à jour afin d'y intégrer plus de modules, d'exemples et d'éléments tirés de la réalité ethnoculturelle. Un plus grand nombre d'animateurs de programme appartenant à une minorité visible permettrait d'assurer la pertinence, la participation et la rétention, ce qui pourrait se traduire par de meilleurs taux de réussite des programmes.

Enfin, comme le montrent clairement les résultats du *Sondage sur le climat éthique 2012*, il y a place pour une grande amélioration quant à la valeur qu'accorde le SCC au respect, à l'équité, à l'inclusion, à la responsabilisation et au professionnalisme dans le milieu de travail et à la façon dont il applique ces principes[18]. Le sondage facultatif auprès du personnel a permis de recueillir de l'information sur l'abus de pouvoir, la discrimination, le harcèlement, les comportements inappropriés et d'autres traitements brutaux et dégradants. De façon générale, près de 25 % des répondants ont indiqué avoir été victime de discrimination fondée sur des motifs de distinction illicites (race = 45 %, sexe = 43,6 % et âge = 36,3 %) au cours de la dernière année. Plus de 60 % des personnes ayant été victimes de discrimination ont indiqué que la source de la discrimination était d'autres collègues de travail occupant un poste supérieur au sein du Ministère, y compris des gestionnaires[19]. De l'échantillon rapporté, 31,8 % ont été harcelé dans le milieu de travail au cours de la dernière année, le plus souvent par d'autres membres du personnel qui occupent un poste supérieur aux leurs, un superviseur immédiat ou des collègues de leur propre unité. Ces résultats contribuent à ce qui est considéré dans le sondage comme un milieu de travail malsain, voire « toxique ». Considérant le fait que, de leur propre admission, les employés du SCC ont indiqué adopter un comportement médiocre à l'égard les uns des autres, il est important de se demander comment les délinquants de cultures, nationalités, religions, croyances ou races différentes sont traités derrière les murs des pénitenciers.

L'examen et l'étude de cas sur la diversité dans les établissements correctionnels fédéraux menés par le Bureau suggèrent qu'on peut faire mieux dans un certain nombre de secteurs. Pour favoriser ces améliorations, je formule deux recommandations importantes :

---

18 SCC, *Sondage sur le climat éthique 2012 : Résultats et analyse.*

19 Le personnel du SCC travaille dans un environnement difficile et souvent stressant. Il ne fait aucun doute que le personnel du SCC fait également parfois l'objet de harcèlement et de menaces de la part de détenus. Toutefois, comme l'indique clairement le sondage, la principale source de harcèlement et de discrimination était des collègues de travail et non des délinquants, comme l'a rapporté le personnel du SCC.

1. ***Je recommande au SCC d'élaborer un plan national de sensibilisation et de formation sur la diversité qui comprend un volet de formation pratique et opérationnelle sur la diversité, la sensibilisation aux cultures et la compétence culturelle. Ce plan de formation doit être intégré au cadre général de formation.***

2. ***Je recommande au SCC de créer un poste d'agent de liaison sur l'ethnicité à chaque établissement, dont les responsabilités seraient d'établir et de maintenir des relations avec les groupes et organismes communautaires de différentes cultures, de veiller à ce qu'on réponde aux besoins des détenus de minorité visible et de favoriser l'élaboration et l'exécution de programmes qui tiennent compte des différentes cultures au sein de l'établissement.***

I. Accès aux soins de santé

Pleins feux

Indicateurs de santé mentale et le rendement correctionnel

Un récent rapport de recherche du SCC résume le profil, le vécu et les résultats des délinquants atteints de troubles de santé mentale et purgeant une peine de ressort fédéral :

- Plus susceptibles d'être considérés à risque élevé et d'avoir de plus grands besoins.
- Plus susceptibles de purger une peine pour une infraction avec violence (vols qualifiés, voies de fait, agressions sexuelles), mais moins susceptibles de purger une peine pour homicide.
- Ont tendance à être plus isolés sur le plan social (par exemple, moins susceptibles d'être mariés ou d'avoir un conjoint de fait).
- Plus susceptibles d'être placés dans un établissement à sécurité maximale.
- Moins susceptibles de se voir accorder une libération conditionnelle et plus susceptibles d'obtenir une libération d'office (après avoir servi les deux tiers de la peine).
- Plus susceptibles de purger une plus longue portion de leur peine derrière les barreaux.
- Plus susceptibles de voir leur libération conditionnelle révoquée en raison de manquements d'ordre technique aux conditions.
- Plus susceptibles de faire l'objet d'un plus grand nombre d'accusations d'infractions disciplinaires mineures et graves menant à un taux plus élevé de placements en isolement sollicité et non sollicité.

Source : Rapport de recherche du SCC : *Délinquants purgeant une peine de ressort fédéral atteints de troubles mentaux : résultats correctionnels et intervention correctionnelle*, mai 2012.

Les autorités correctionnelles canadiennes continuent de faire face à des coûts de plus en plus élevés et des défis de plus en plus grands pour la gestion d'une proportion plus grande de délinquants atteints de problèmes mentaux. Selon les plus récentes données disponibles, le Service correctionnel a offert au moins un service de santé mentale en établissement à 48,3 % de la population carcérale totale, 47 % des délinquants autochtones et 75 % des détenues ayant reçu ces services en 2011-2012. L'an dernier, un peu plus de 90 % (ou 4 065) des délinquants nouvellement admis dans un établissement correctionnel a subi une évaluation exhaustive visant à dépister des troubles de santé mentale; près des deux tiers ont été signalés en vue d'une intervention de suivi en santé mentale. Le Service a également offert la formation *Principes fondamentaux en santé mentale* à 2 438 employés au cours de l'exercice 2011-2012[20].

Depuis 2005, le Service a investi environ 90 M$ de nouveau financement pour renforcer la prestation de service de soins de santé mentale primaires en établissement, a mis en œuvre le dépistage des troubles de santé mentale à l'admission, a offert des séances de formation et de sensibilisation en santé mentale au personnel de première ligne et a amélioré les

20 SCC, *Rapport de rendement ministériel 2011-2012.*

partenariats communautaires et la planification de la libération des délinquants atteints de troubles de santé mentale. Ces initiatives font partie de la Stratégie en cinq points en matière de santé mentale du SCC.

Les soins de santé demeurent la principale catégorie des plaintes des délinquants présentées au Bureau. Des visites du personnel dans les établissements du SCC partout au pays ont permis de confirmer que l'accès aux soins de santé, plus particulièrement aux services de santé mentale et de soins actifs ou complexes, demeure fragmentaire et variable, surtout dans les pénitenciers plus éloignés.

Comme je l'ai indiqué plus tôt en ce qui concerne l'accès des détenus à des soins de santé qui répondent aux normes de soins professionnels et communautaires reconnues, le SCC est confronté à d'importantes difficultés en matière de dotation, de recrutement et de rétention du personnel. Au total, 1 200 professionnels de la santé travaillent pour le Service, notamment des infirmières, des psychologues, des pharmaciens, des médecins et des travailleurs sociaux. En 2011-2012, le taux de postes de soins de santé vacants au SCC atteignait un peu plus de 8,5 %. Le taux de postes de psychologue vacants en 2011-2012 était de 16 % (51 postes). Ce taux était le plus élevé dans la région de l'Ontario où il atteignait 29 % (23 postes). Des 329 postes de psychologue, 50 (ou 15 %) étaient occupés par des titulaires qui sont des employés non agréés (ou « employés de niveau inférieur ») et ne peuvent pas offrir le même niveau ou la même gamme de services que les psychologues agréés. Autrement dit, près du tiers de tous les postes de psychologue du SCC est vacant ou occupé par des « employés de niveau inférieur »[21]. Des préoccupations au sujet du cadre de pratique, de la certification interprovinciale, de la rémunération, du perfectionnement professionnel et des conditions d'emploi compliquent le recrutement et la rétention de professionnels.

Soins intermédiaires

Neuf ans après le lancement de sa Stratégie en santé mentale en 2004, il n'y a toujours pas de source de financement permanent pour le volet des soins intermédiaires pour les délinquants de sexe masculin[22]. La seule unité de soins de santé mentale intermédiaires pour hommes au pays est un projet pilote au pénitencier de Kingston qui a commencé en novembre 2010 et a pris fin en mars 2013[23]. Comme partout ailleurs dans le réseau, le projet pilote a connu des problèmes communs :

i. Une infrastructure vieillissante et inappropriée non conçue à des fins thérapeutiques.

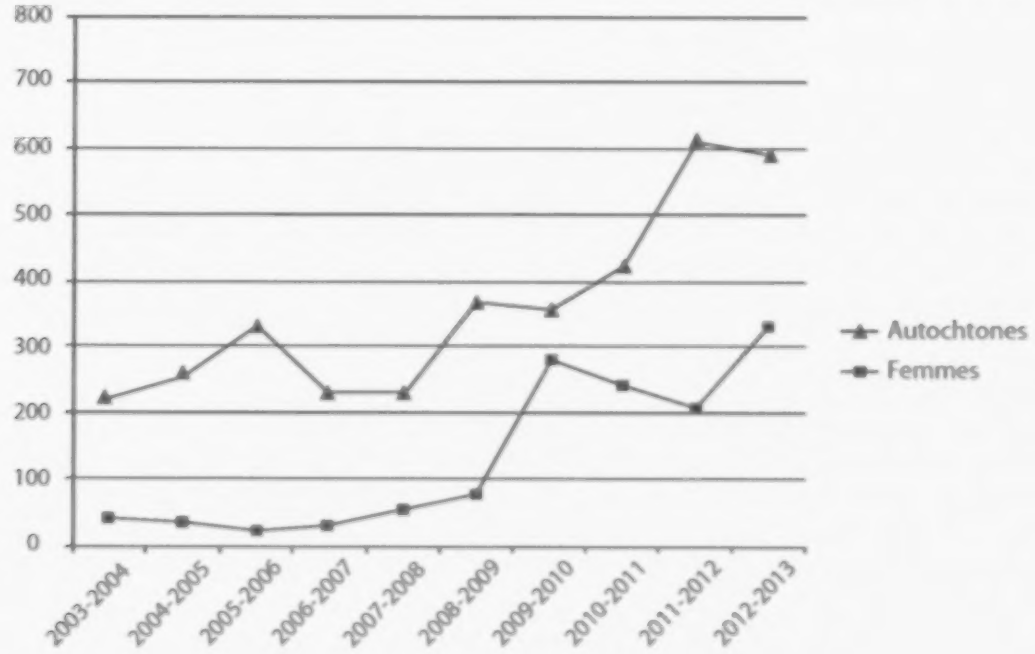
ii. Le roulement constant du personnel en raison des problèmes de financement et de recrutement.

21 SCC, *Rapport sur le rendement des Services de santé 2011-2012*, novembre 2012.

22 Les unités en milieu de vie structuré dans les établissements régionaux pour femmes offrent des soins de santé mentale intermédiaires. Grâce à l'agrandissement de chaque établissement régional, le SCC aura une capacité totale de 60 lits pour ces services pour la population carcérale féminine purgeant une peine de ressort fédéral.

23 L'unité de soins intermédiaires au pénitencier de Kingston est encore opérationnelle. Les ressources doivent être transférées à l'établissement de Millhaven à la fermeture du pénitencier de Kingston.

Incidents d'automutilation concernant des délinquants de sexe féminin et autochtones



iii. Le recours au recrutement de personnel non agréé (ou « employés de niveau inférieur ») pour doter les postes de professionnels des soins de santé.

iv. L'absence d'un programme de soins de santé 24 heures sur 24, sept jours sur sept (aucune ressource réservée pour la prestation des soins en dehors des heures normales ou la fin de semaine).

v. L'absence de formation spécialisée en soins de santé mentale pour le nouveau personnel.

L'annulation du projet pilote d'unité de soins intermédiaires est déplorable, mais pas entièrement surprenante étant donné le contexte et les difficultés déjà soulignées. Malheureusement, cela signifie que la majorité des détenus qui ont besoins d'interventions de niveau intermédiaire pour gérer leurs besoins en santé mentale resteront parmi la population carcérale générale ou seront placés en isolement dans les établissements à sécurité moyenne et maximale parce qu'ils n'ont pas accès aux services de soins de santé mentale et aux mesures de soutien connexes. Ces détenus doivent compter sur les ressources de soins de santé primaires disponibles offertes dans les pénitenciers, ils ne peuvent pas bénéficier du niveau de services de santé plus intensifs que les unités de soins intermédiaires pourraient offrir. Ces délinquants n'ont pas accès aux services du centre régional de traitement puisque les critères d'admission les en empêchent, à juste titre.

Gestion des délinquants qui s'automutilent de manière chronique

J'ai rapporté l'an dernier que le nombre d'incidents d'automutilation dans les prisons fédérales a plus que triplé au cours des cinq dernières années. Le nombre de détenus autochtones ayant un comportement d'automutilation constitue une dimension particulièrement troublante de ce problème. Les délinquants qui s'automutilent sont souvent placés dans des unités d'isolement à sécurité maximale ou dans des cellules d'observation où les conditions de détention, l'absence de stimuli externe et les contacts limités peuvent entrainer une plus grande détérioration de l'état de santé mentale et mener une automutilation plus fréquente et plus grave. Dans certains cas, le recours à

l'automutilation est un moyen d'affronter et de soulager la monotonie, les émotions négatives et les privations associées à la vie carcérale. Les facteurs de protection et de prévention connus à l'égard de l'automutilation dans les prisons, notamment moins de temps enfermés dans une cellule, un emploi, des contacts véritables avec d'autres personnes, la participation aux programmes correctionnels, de bons contacts réguliers avec la famille, semblent tout à fait contraires aux mesures de sécurité et aux mesures adoptées à la suite d'incidents qui, dans les cas chroniques, se limitent à simplement maintenir le délinquant en vie.

Le Bureau a documenté une série de préoccupations concernant les ressources et les mesures du Service correctionnel en matière de prestation de services de santé mentale :

i. Trop grand recours à la force et aux mesures de contrôle (p. ex. moyens de contention et restrictions quant aux déplacements et aux possibilités d'association comme moyen pour gérer les délinquants qui s'automutilent.

ii. Non-respect du consentement volontaire et éclairé aux protocoles de traitement;

iii. Accès limité aux services spécialisés intensifs pour les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral.

iv. Caractère inadéquat de l'infrastructure physique, du personnel, des ressources et de la capacité pour répondre aux besoins de santé mentale complexes.

v. Surveillance et supervision inadéquates de l'utilisation des moyens de contention.

À mon avis, l'absence de progrès et les lacunes susmentionnées en matière de capacité, d'infrastructure et de prestation de services justifient qu'on envisage le recours à un défenseur des droits des patients ou à un coordonnateur de la qualité des soins pour le service correctionnel fédéral. Ces modèles deviennent la norme dans la pratique des soins de santé mentale dans la collectivité, tant au Canada qu'à l'étranger. Les enjeux juridiques, éthiques et opérationnels des centres régionaux de traitement du SCC sont complexes – p. ex., consentement éclairé et volontaire, droit de refuser de suivre ou de poursuivre le traitement, la déclaration d'inaptitude en vertu des lois et règlements en matière de santé mentale. Bien qu'ils soient établissements psychiatriques, les centres de traitement du SCC sont en fait des établissements « hybrides », moitié « hôpitaux » et moitié « pénitenciers ». En tant qu'hôpitaux, ces centres sont assujettis aux dispositions des lois provinciales pertinentes en matière de santé mentale. En tant que pénitenciers, ils sont exploités en vertu de lois fédérales.

Sur le plan opérationnel, l'interaction entre ces entités crée son propre lot de tensions et de contradictions – patient par rapport à détenu, sécurité comparativement à traitement, hôpital par opposition à pénitencier. De plus, l'accès aux soins et la continuité des soins peuvent constituer un problème lorsque les délinquants font la transition de la prison à la collectivité. Il est encore plus urgent de mettre en poste un défenseur des droits des patients étant donné la décision d'annuler le programme d'unité de soins de dix places pour les besoins complexes pour les détenus qui s'automutilent de manière chronique, un projet pilote mis en œuvre au Centre régional de traitement dans la région du Pacifique depuis novembre 2010.

3. ***Je recommande au SCC de nommer des défenseurs des droits des patients ou des coordonnateurs de la qualité des soins indépendants dans chacun des cinq centres régionaux de traitement.***

Mesures de rechange en matière de soins de santé mentale

En décembre 2012, on a remis au commissaire et au ministre de la Sécurité publique un résumé de six dossiers de délinquants atteints de troubles mentaux graves qui, de l'avis du Bureau, ne peuvent pas être gérés ou soignés adéquatement dans un pénitencier fédéral. Ces six délinquants ont fait l'objet d'interventions mises en œuvre par le Bureau, qui recommandait leur transfert dans un établissement psychiatrique externe. Chacun de ces résumés présentait, à un certain niveau, de troublants aspects parallèles au décès évitable d'Ashley Smith en octobre 2007. Comme Ashley, ces délinquants ont des besoins

de soins de santé mentale aigus et complexes qui ne peuvent être humainement gérés de façon sécuritaire avec les ressources et la capacité qu'offre le Service.

Les dossiers mis de l'avant par le Bureau montrent que ces personnes doivent purger la peine imposée dans un environnement médical, et leurs comportements autodestructeurs nombreux et fréquents justifient un transfèrement dans des établissements de traitement extérieurs. La plupart d'entre eux ont fait l'objet de dizaines d'interventions de recours à la force afin de prévenir ou d'interrompre des comportements autodestructeurs répétitifs. Certains sont déclarés inaptes en vertu des lois provinciales en matière de santé mentale. La plupart ont été victimes de violence physique, mentale et sexuelle dans leur enfance. Quelques-uns ont un fonctionnement intellectuel lent, leurs réactions et leur développement émotionnel se rapprochant plus de ceux d'un enfant. Un de ces délinquants est défiguré et souffre de lésions cérébrales permanentes en raison de coups à la tête répétés. Tous ont de longs antécédents de maladie mentale et un diagnostic a été rendu à cet effet. Un est un contrevenant « à double statut » après avoir été jugé *non criminellement responsable*. Les dossiers de plusieurs ont fait l'objet d'examens par des comités d'enquête nationaux. Le comportement de ces délinquants peut être perturbateur et causer beaucoup de stress pour le personnel, et la gestion et les soins pour ces personnes peuvent être extrêmement coûteux. Beaucoup ont fait l'objet de surveillance préventive jour et nuit, sont placés la plupart du temps en isolement à long terme ou dans des cellules d'observation où il n'y a aucun stimulus.

Au moment de rédiger le présent rapport, le Bureau n'a pas encore reçu une réponse complète à sa correspondance de décembre 2012. Le SCC doit et peut offrir des mesures de soutien en santé mentale à la majorité des délinquants purgeant une peine de ressort fédéral. Cependant, il devrait donner en sous-traitance les services pour les quelques délinquants qui requièrent des interventions de soins de santé mentale et des traitements très spécialisés. En ce qui concerne la gestion des troubles de santé physique graves, le Service place régulièrement des délinquants dans des hôpitaux communautaires et des centres de traitement externes. Il est nécessaire de faire la même chose pour la gestion des cas de troubles de santé mentale graves. Les hôpitaux psychiatriques externes fournissent un environnement thérapeutique où les interventions sont assurées par une équipe de professionnels des soins de santé. Ce n'est pas le cas dans les pénitenciers fédéraux, pas même dans les centres régionaux de traitement, où les premiers répondants sont habituellement des agents de correction qui peuvent ou non être accompagnés de membres du personnel des services de santé. L'isolement, le gaz poivré et les mesures de contention ne sont pas des traitements adéquats pour les personnes atteintes de troubles mentaux.

La gestion et le traitement de personnes atteintes de problèmes de santé mentale dans les établissements correctionnels sont des tâches extrêmement difficiles. Nous ne devrions pas nous attendre à ce que le Service correctionnel fasse l'impossible. Le Bureau ne remet pas en question l'intégrité, la détermination et le professionnalisme du travail du SCC. Cependant, nous ne devrions pas compter sur des établissements qui n'ont jamais été conçus pour héberger ou soigner des personnes atteintes de troubles mentaux graves ou celles qui s'automutilent de façon grave et chronique. Je suis de plus en plus convaincu qu'il n'est pas de l'intérêt public de réformer de manière modeste et progressive un système qui possède des lacunes fondamentales. Certaines personnes atteintes de maladies mentales sont placées dans des pénitenciers fédéraux, mais ne devraient pas y être. Il est prioritaire de les transférer dans des établissements de traitement externes.

4. ***Je recommande au SCC d'identifier sans délai les détenus, hommes et femmes, atteints des troubles mentaux les plus graves aux fins d'examen par des experts en santé mentale externes, et qu'il suggère des options de traitement et de placement axés sur la santé.***

II. Décès en établissement

En 2011-2012, il y a eu 53 décès dans les établissements du SCC, soit huit suicides en établissement et 35 décès dus à des causes « naturelles ». Ces données reflètent en partie le fait qu'un plus grand nombre de délinquants purgent des peines plus longues, que les peines visent des délinquants plus âgés et qu'un plus grand nombre d'entre eux vieillissent et meurent derrière les barreaux. Au fur et à mesure que la population carcérale vieillit, le nombre de décès attribuables à des causes « naturelles » est beaucoup plus élevé que pour d'autres types de décès et il s'agit de la principale cause de décès dans les établissements de détention fédéraux.

Article 19 et examens des décès en établissement

En 2012-2013, conformément à l'article 19 de la *LSCMLC* sur les enquêtes en cas de décès en établissement, le Bureau a fait enquête dans un dossier troublant où les procédures de notification des proches ont très mal tourné. Tenant compte de l'examen de ce dossier et d'autres dossiers, on comprend pourquoi le manque d'information transmise aux familles par le SCC concernant les circonstances et les causes du décès d'un être cher continue d'être préoccupant. L'aspect « naturel » d'un décès dans un établissement de détention fédéral est très limité. Quelques détenus en phase terminale ont droit à une « mise en liberté anticipée pour des raisons de compassion » afin de pouvoir mourir avec un semblant de dignité dans la collectivité. Toutefois, la façon dont le SCC choisit d'informer le public d'un décès dans un de ses établissements suggère qu'il peut faire beaucoup plus pour respecter la dignité, l'intimité et la confidentialité de toutes les parties visées.

Le processus d'examen relativement nouveau des cas de décès dû à des causes soi-disant naturelles chez les détenus incarcérés dans

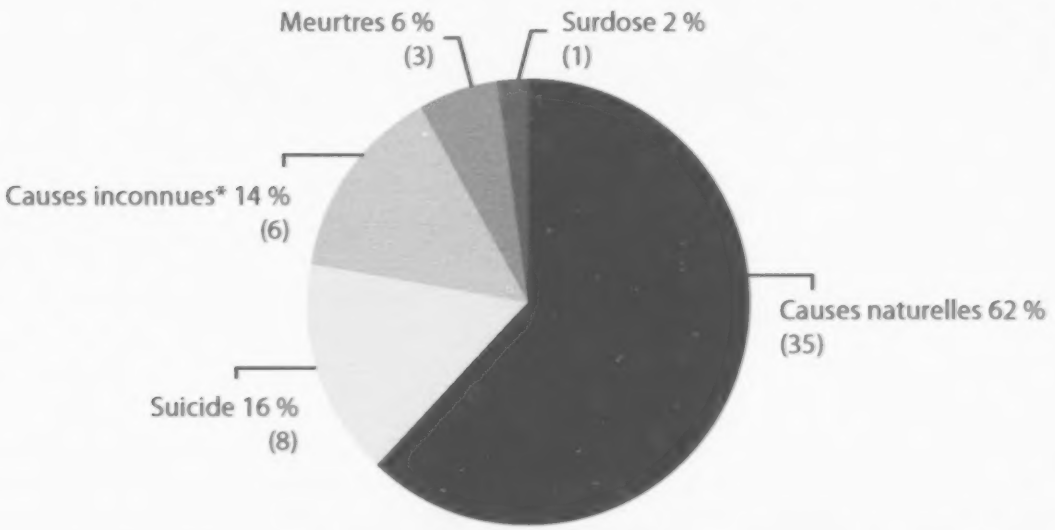
les établissements du SCC soulève des préoccupations considérables. Ce processus semble être un moyen accéléré qui ne semble pas répondre aux exigences de l'article 19. Ces méthodes font actuellement l'objet d'une enquête, et les conclusions seront publiées au cours de la prochaine année.

Forum national pour la prévention des décès en établissement

Il n'y a pas au Canada de mécanisme indépendant et de haut niveau pour examiner et prévenir les décès en établissement. Il n'existe pas de comité ministériel ou parlementaire pour examiner le nombre ou le taux de décès qui surviennent dans les établissements de détention fédéraux, les prisons provinciales et territoriales ou dans les centres de détention des organismes d'application de la loi ou de l'immigration[24].

24 Voir par exemple le Ministerial Council on Deaths in Custody (Conseil ministériel sur les décès en établissement) au Royaume-Uni, qui comporte trois niveaux : un comité ministériel, un comité consultatif indépendant et un groupe de praticiens et d'intervenants. *http://iapdeathsincustody.independent.gov.uk* (en anglais seulement)

53 décès sont survenus dans les établissements de détention fédéraux en 2011-2012



* Comprend les décès dont la cause n'a pas encore été déterminée par un coroner.
Source : SCC RADAR - PRIME, date d'extraction : 12 mai 2013

Pendant la période visée par le présent rapport, le Bureau a examiné les circonstances ayant contribué aux décès de détenus purgeant une peine de ressort fédéral, et les résultats suggèrent que l'on continue de répondre à ces incidents de façon épisodique plutôt que systématique. Malgré quelques tentatives d'ébauche, le SCC n'a pas encore de stratégie globale de mesure du rendement et de responsabilisation axée sur la prévention et la réduction de décès évitable ou prématuré dans les établissements de détention fédéraux qui soit accessible au public.

Les examens, les enquêtes et les rapports des coroners et des médecins légistes continuent de démontrer l'ampleur des apprentissages encore possible grâce à l'application des leçons apprises en matière d'évaluation et de gestion du risque de suicide, de surdoses et d'autres décès pendant la détention. Cependant, ces examens ont eu peu d'incidence continue en partie parce qu'il n'y a pas d'organisme officiel pour communiquer leurs conclusions et encore moins appliquer leurs recommandations. Dans la pratique, certaines compétences provinciales ne procèdent automatiquement à aucun examen ou à aucune enquête lorsque survient un décès « prévu » ou attribuable à des causes « naturelles » dans un établissement de détention fédéral. De plus, les enquêtes publiques sur les décès sont souvent menées longtemps après l'incident, ce qui soulève d'importantes préoccupations quant à la capacité du SCC de cerner et de corriger des lacunes systémiques en temps opportun et de façon raisonnable.

5. ***Je recommande au ministère de la Sécurité publique de créer un forum consultatif national indépendant regroupant des experts, des praticiens et des groupes d'intervenants afin d'examiner les tendances, de communiquer les leçons apprises et de proposer des projets de recherche qui permettront de réduire le nombre et le taux de décès dans les établissements de détention du Canada.***

III. Conditions de détention

Gestion de la population

Entre mars 2010 et mars 2013, la population carcérale fédérale s'est accrue de 8,4 % (1 214 détenus)[25]. Lorsqu'on procède à la répartition des données, il est clair que la croissance récente de la population carcérale n'est pas égale dans les cinq régions du SCC. Les régions de l'Ontario et des Prairies ont connu la plus forte croissance, tant en termes proportionnels qu'absolus. Les deux régions continuent d'excéder leur capacité pondérée et ont eu recours à des mesures extraordinaires pour gérer le nombre croissant de détenus, y compris les transfèrements interrégionaux et les transfèrements non sollicités, qui soulèvent plusieurs questions importantes relativement aux garanties juridiques, à l'application régulière de la loi et à l'équité.

Le système démontre des efforts pour gérer de façon sécuritaire une population carcérale croissante à l'aide d'activités quotidiennes et en offrant un accès adéquat aux programmes et aux services. Il existe à l'échelle nationale, régionale et locale des politiques et des procédures visant à limiter le nombre de délinquants qui peuvent avoir des contacts sur une rangée, dans la cour extérieure ou à la cafétéria. Avec l'accroissement de la population carcérale, il devient de plus en plus difficile de coordonner des activités correctionnelles quotidiennes qui sont conformes aux directives établies dans les lois, les politiques et les procédures.

Double occupation des cellules

Au 31 mars 2013, le taux national de double occupation des cellules, la pratique selon laquelle deux détenus sont logés dans une cellule conçue pour une personne, était de 20,98 %. Depuis longtemps, le Bureau exprime des préoccupations au sujet de cette pratique. En janvier 2013, le Bureau a reçu un document envoyé par le représentant de la section locale de l'UCCO-SACC-CSN à l'Établissement de Bath, un établissement à sécurité moyenne de l'Ontario,

soulignant ses inquiétudes à l'égard de la double occupation des cellules. Voici un extrait de la lettre qui résume les points soulevés :

> Il existe un lien entre la double occupation des cellules et l'augmentation des incidents graves en établissement. Cette pratique crée des problèmes, car elle multiplie la population de délinquants dans une infrastructure limitée. Lorsqu'on force de gros groupes de détenus à vivre ensemble dans un espace minimal, ils commencent à se disputer au sujet des toilettes, des télévisions, des téléphones, de la nourriture, des espaces de loisirs et de l'équipement. [...] Par conséquent, les taux élevés de voies de fait, de violence, de blessures causées par d'autres et de comportements d'automutilation peuvent augmenter [...] parce qu'on expose ainsi des personnes déjà stressées à un niveau d'anxiété plus élevé et que cette situation exige plus d'elles. Les détenus répondent habituellement à ce type d'anxiété en abandonnant les programmes et les activités professionnelles et de loisirs, car ils sont déprimés ou agressifs, ce qui diminue

25 Système intégré de rapports du SCC, mars 2013.

> grandement leur chance de mener à bonne fin leur plan correctionnel. La surpopulation et le manque d'emploi dans les établissements conduisent également à une augmentation des incidents liés à la sécurité dans les établissements[26]. [TRADUCTION]

L'opinion des détenus en ce qui concerne la double occupation des cellules est presque aussi négative et pessimiste. Être enfermé dans un espace d'environ la taille d'une salle de bain moyenne avec une autre personne se traduit inévitablement par une intimité plus limitée et moins de dignité, et cela augmente la possibilité de tension et de violence. Les détenus ont indiqué au Bureau que cette situation est démoralisante et dégradante.

La région des Prairies est un bon exemple de ces pressions. Au cours des cinq dernières années, le nombre d'incidents de voie de fait (y compris les voies de fait sur d'autres détenus, des visiteurs et des membres du personnel, les bagarres entre détenus et les agressions sexuelles) a augmenté de 60 % (de 366 en 2008-2009 à 586 en 2011-2012). Le nombre d'incidents de recours à la force a augmenté de 48 % (passant de 265 à 393) pendant la même

Pleins feux

Pressions liées à la population dans la région des Prairies

Les pressions relatives à la population sont particulièrement intenses dans la région des Prairies.

- Entre mars 2010 et mars 2013, 38 % de toutes les augmentations du nombre de détenus sous responsabilité fédérale étaient observées dans la région des Prairies. C'est dans cette région du pays que l'on constate la croissance la plus rapide.
- La plus grande partie de cette croissance est attribuable aux délinquants autochtones qui représentent maintenant 45,8 % de la population carcérale dans la région des Prairies.
- La région des Prairies accueille maintenant plus de 4 100 détenus dans 14 établissements fédéraux. À ce rythme, cette région dépassera bientôt l'Ontario (qui possède 12 établissements), à titre de région la plus importante du SCC sur le plan du dénombrement quotidien moyen de la population.
- Entre mars 2010 et mars 2013, le taux de double occupation des cellules dans les Prairies a augmenté de 264 %. Plus de 25 % de la population carcérale occupe des cellules prévues pour une seule personne.
- En mars 2013, le compte réel de détenus dans la région des Prairies dépassait la capacité régionale de 11,6 % (426 détenus).

Pour répondre à une croissance aussi rapide, la région des Prairies a dû adopter des mesures d'adaptation extraordinaires au-delà de toute exclusion prévue dans les politiques. Notamment :

1. Exemption relative à la double occupation des cellules au-delà de 20 % du seuil de capacité pondérée de la région.
2. Exemption relative à la double occupation dans des cellules qui mesurent moins de cinq mètres carrés (Établissement de Stony Mountain et Pénitencier de la Saskatchewan).
3. Exemption relative à la double occupation des cellules d'isolement (Stony Mountain).
4. Exemption relative à la double occupation des cellules dans les unités résidentielles à sécurité moyenne et minimale à l' Établissement d'Edmonton pour femmes.

26 *Double Bunking at Bath Institution* (reçu en janvier 2013), énoncé à l'intention du Union of Canadian Correctional Officers (UCCO), Syndicat des agents correctionnels du Canada (SACC) et Confédération des syndicats nationaux (CSN) : *A Critical Review of the Practice of Double Bunking within Corrections: The Implications on Staff, Inmates, Correctional Facilities and the Public*, avril 2011.

Pleins feux

L'occupation des cellules et les incidents liés à la sécurité

En 2012-2013, on a indiqué que l'occupation d'une cellule par deux détenus avait été un facteur contributif aux 169 incidents liés à la sécurité rapportés dans les établissements du SCC * :
Logement partagé** a contribué à 161 incidents
Double occupation*** a contribué à 8 incidents.

Type d'incident lié à la sécurité	Nombre d'incidents
Accident	8
Voies de fait contre un détenu	21
Voies de fait à l'endroit du personnel - physique	1
Dommage aux biens du gouvernement	1
Problème disciplinaire	33
Comportement(s) perturbateur (s)	3
Découverte d'objets interdits	2
Bataille entre détenus	26
Renseignement	3
Mesure à des fins médicales	1
Autres	9
Possession d'un objet interdit	28
Possession d'un objet non autorisé	20
Demande d'isolement protecteur	6
Réception ou transport d'objets interdits	1
Menace à la sécurité	1
Blessures auto-infligées	3
Agression sexuelle	1
Menaces envers un employé	1
Total	**169**

* Incidents de sécurité : toute activité ou situation réelle ou soupçonnée qui est interdite ou entraîne des perturbations et qui peut compromettre la sécurité d'individus, de la collectivité ou de l'établissement ou qui, par sa nature, pourrait attirer l'attention défavorable des médias.

** Logement partagé : une cellule conçue pour accueillir deux détenus.

*** Double occupation : une cellule conçue pour un détenu, mais qui en accueille deux.

Source : Entrepôt de données du SCC, avril 2013; Directive du commissaire nº 550 : Logement des détenus; Directive du commissaire nº 568-1 – Consignation et signalement des incidents de sécurité.

période. Au cours des trois dernières années, cinq détenus ont été assassinés dans la région des Prairies, soit plus de la moitié de tous les détenus tués dans les pénitenciers fédéraux.

Ces incidents violents causent souvent des perturbations aux activités quotidiennes de l'établissement, ce qui entraîne beaucoup d'isolement cellulaire, de fouilles, de temps passé en cellule et le refus du personnel de travailler pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité. Il y a eu 428 cas d'isolements cellulaires consignés dans les établissements du SCC en 2012-2013. Les mesures prises lors de ces incidents ont des répercussions négatives sur le personnel et les délinquants et soulèvent évidemment des préoccupations pour la sécurité personnelle et la sécurité de l'établissement. D'autres indicateurs de rendement liés à la perturbation de la situation à l'intérieur des établissements fédéraux (comme le nombre d'infractions disciplinaires et d'accusations en établissement, les incidents de recours à la force, et d'automutilation, le nombre de perturbations mineures et majeures, les placements en isolement, les griefs des délinquants) suggèrent que la situation empire.

Politique sur le logement des détenus

Au cours de la période visée par le présent rapport, le Service a enfin promulgué ses normes de politique révisées tant attendues sur le logement des détenus. La nouvelle Directive du commissaire comporte beaucoup de lacunes et constitue un changement spectaculaire en matière de principes et de normes. Plus important encore, la nouvelle directive élimine deux principes de longue date des pratiques correctionnelles fédérales : « la cellule individuelle est la forme de logement des délinquants la plus souhaitable et la plus appropriée sur le plan correctionnel » et « la double occupation n'est pas une forme de logement à long terme appropriée dans un milieu correctionnel ». L'omission de ces deux éléments normalise la double occupation en fait de moyen pour répondre aux pressions relatives à la population carcérale plutôt que de considérer cette mesure comme une option exceptionnelle ou temporaire ou comme une possibilité de dernier recours.

La politique révisée présente d'autres problèmes. Par exemple, la nouvelle politique exige toujours que les agents de correction procèdent à une évaluation de la double occupation des cellules afin d'assurer la compatibilité des détenus placés dans une même cellule. Le Bureau est depuis longtemps d'avis que cette pratique est inadéquate – surtout en raison de la quantité d'information et du niveau d'évaluation requis pour pouvoir porter des jugements éclairés (profil psychologique, information médicale, antécédents judiciaires, compatibilité, comportement permissif ou agressif et vulnérabilité). Le Bureau est d'avis que ce genre d'évaluation est plus appropriée si elle est effectuée sous la supervision du directeur de l'établissement, et elle devrait être examinée régulièrement par des autorités régionales.

Lors d'une récente vérification du SCC, on a indiqué que des 216 dossiers de délinquants placés en double occupation dans une cellule examinés, seulement 56 % (ou 120 des 216 dossiers) avait fait l'objet d'une évaluation concernant les délinquants occupant une même cellule[27]. Même avec la nouvelle politique, le personnel de première ligne continue de signaler de la confusion quant à la question de savoir qui est responsable de procéder aux évaluations de la double occupation. Ces conclusions confirment l'opinion du Bureau selon laquelle ces évaluations sont souvent manquantes, incomplètes ou superficielles.

Dans la nouvelle norme de politique, on a également supprimé la référence au nombre maximal de détenus qu'un établissement doit accueillir par niveau de sécurité. La taille et la capacité d'un établissement correctionnel sont extrêmement importantes. Les grands établissements (accueillant plus de 300 délinquants) tendent à favoriser un climat d'anonymat et peuvent inciter des sentiments d'impuissance, d'isolement et d'amertume, des sentiments qui vont à l'encontre des programmes et des objectifs de réinsertion.

27 SCC, *Vérification de la gestion de la population de délinquants*, janvier 2013.

Pleins feux

Examens du recours à la force menés par le Bureau

Le Bureau a examiné un total de 1 454 incidents de recours à la force en 2012-2013. Voici nos observations :

- Des délinquants autochtones* étaient concernés dans 25 % de tous les incidents de recours à la force. Des femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral étaient visées dans 31,8 % des incidents survenus dans les établissements régionaux pour femmes.
- Des problèmes de santé mentale ont été cernés dans 16,1 % de tous les dossiers de recours à la force et dans 20 % des incidents de recours à la force visant des femmes purgeant une peine de ressort fédéral comparativement à 15,7 % des hommes aussi détenus dans des établissements fédéraux**.
- Le Modèle de gestion de situations (MGS)*** n'a pas été suivi dans 9,4 % de toutes les interventions. Cependant, des problèmes liés à la conformité au MGS étaient rarement (4,7 %) soulevés dans les incidents visant les femmes purgeant une peine de ressort fédéral.
- Les détenus allèguent que des niveaux de force inappropriés ont été utilisés dans 10 % de tous les incidents. Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont fait les mêmes allégations dans près de 20 % des cas.
- L'Équipe d'intervention en cas d'urgence (EIU) a été déployée dans le cadre de 136 incidents, soit 10,5 % de tous les incidents de recours à la force dans les établissements pour hommes comparativement à seulement 4 % dans les établissements pour femmes. Toutes les interventions auxquelles participe l'EIU ne font pas l'objet d'un examen au niveau régional.
- Les ordres verbaux, la maîtrise physique, le matériel de contrainte et les agents inflammatoires étaient les mesures les plus fréquemment utilisées. Dans presque 60 % de tous les incidents, on a utilisé un agent inflammatoire****. Ces agents étaient moins utilisés dans les établissements régionaux pour femmes, soit dans seulement 33 % des incidents. Le matériel de contrainte et la maîtrise physique ont été utilisés dans 77,9 % et 79,2 % respectivement des incidents de recours à la force.
- Des armes à feu ont été brandies, chargées ou utilisées (coup de semonce ou tir visé) dans 1,7 % de toutes les interventions consignées*****.

Remarques :

* À moins de précision, les pourcentages suivants sont calculés à l'échelle nationale et incluent les établissements pour hommes et pour femmes.

** Les pourcentages sont fondés sur le nombre de dossiers dans lesquels le SCC a rapporté des problèmes de santé mentale.

*** Le Modèle de gestion des situations est une représentation graphique utilisée pour aider le SCC à déterminer les options appropriées à utiliser pour gérer les incidents de sécurité.

**** Le SCC a signalé une augmentation de 26,7 % de l'utilisation des agents inflammatoires par rapport à l'année précédente.

***** Il n'y a pas d'armes à feu dans les établissements régionaux pour femmes.

L'élimination des limites maximales est contraire à la preuve de longue date, qui suggère que les établissements de plus petite capacité sont plus sécuritaires, mieux gérés et donnent de meilleurs résultats correctionnels[28].

En réponse à ces préoccupations, le sous-commissaire principal a indiqué dans une correspondance du 29 octobre 2012 que les nouvelles normes relatives au logement des détenus [traduction] « ne doivent pas être interprétées comme un changement d'orientation, car le SCC reconnaît que la cellule individuelle est la forme de logement des délinquants la plus souhaitable et la plus appropriée. » Si c'est en fait le cas, il y a alors lieu de se poser la question suivante : pourquoi a-t-on supprimé du cadre stratégique de logement les normes relatives à l'occupation simple des cellules, qui semble « souhaitable » et « appropriée » et aux limites de la capacité physique des établissements du SCC? Dans un récent rapport de recherche du SCC visant à évaluer les conséquences du surpeuplement dans les prisons, on convient que « La littérature indique qu'il y a un lien entre la surpopulation et le stress psychologique et physiologique chez les délinquants [...] », et, par ailleurs, que la surpopulation carcérale « a un effet mineur sur l'inconduite en établissement. » Le rapport conclut que « les universitaires et les organisations de la justice pénale, dont le SCC, reconnaissent que la double occupation des cellules ne devrait pas devenir une pratique courante ou une stratégie à long terme dans les établissements correctionnels.[29]» La politique révisée du SCC sur le logement des détenus est contraire aux données disponibles et à l'expérience, qui indiquent que si des mesures de protection appropriées ne sont pas mises en place, la double occupation des cellules comme solution au surpeuplement des prisons est une pratique qui compromet la sécurité du personnel et des détenus.

6. ***Je recommande au SCC de rétablir dans sa politique sur le logement des détenus le principe selon lequel la cellule individuelle est la forme de logement des délinquants la plus souhaitable et la plus appropriée.***

Le Bureau a cerné certaines lacunes graves dans le processus d'examen du recours à la force par le SCC, qui encore une fois remet en question la capacité du Service de détecter et de corriger les anomalies. Dans le cadre des changements apportés à la politique relative au processus d'examen du recours à la force, qui est entrée en vigueur en avril et en juin 2012, le nombre et le type d'incidents qui font l'objet d'un examen régional ou national a été réduit de façon considérable. Selon les nouvelles règles, les incidents de recours à la force « modérés » font maintenant l'objet d'un examen régional (ou de niveau deux) dans seulement 25 % des cas. Un examen national vise un échantillon aléatoire « sélectif » de 5 % des incidents de recours à la force tirés du processus d'examen régional. Le Bureau s'inquiète que les incidents de recours à la force non conformes ou inappropriés ne sont pas soumis aux niveaux d'examen ou à la chaîne de responsabilisation comme ils le devraient. Il n'y a toujours pas de directive nationale claire sur la sélection des dossiers au niveau de l'administration régionale et de l'administration centrale pour les ratios de 25 % et de 5 %. À moins que l'intervention de recours à la force ne soit « signalée » au niveau régional, elle ne sera peut-être jamais portée à l'attention des autorités nationales.

À mon avis, il n'est pas approprié d'utiliser un processus de sélection aléatoire pour l'examen des interventions de recours à la force. L'expérience et le bon sens exigent que l'on s'assure que, dans un milieu correctionnel, la force est utilisée de façon appropriée, judicieuse et proportionnelle à l'incident. Des mécanismes fiables doivent être en place pour consigner et examiner les incidents de recours à la force et produire les rapports connexes. Auparavant, les autorités nationales examinaient tous les incidents de recours à la force dans tous les établissements du SCC au pays, mais, selon les nouvelles directives, ces autorités examinent maintenant « au hasard » seulement 5 % de plus de 1 200 incidents rapportés chaque année. La raison d'un processus d'examen du recours à la force est sûrement de tenir l'organisation responsable de cerner les secteurs de non-conformité et de corriger les lacunes. Il n'est

28 Frederic Moyer, « Current Theory and Application », *Prison architecture: an international survey of representative closed institutions and analysis of current trends in prison design*, Nations-Unies, 1975.

29 Rapport de recherche SCC, *Revue de la littérature sur la surpopulation carcérale et la double occupation des cellules*, novembre 2012.

simplement pas sage de réduire la supervision ou de se décharger de la responsabilité de cette activité à risque élevé.

Le Bureau a signalé de graves problèmes de longue date en matière de non-conformité aux directives actuelles relatives au recours à la force, notamment en ce qui concerne les évaluations de soins de santé à la suite d'incidents de recours à la force, l'enregistrement vidéo de ces incidents et les procédures de décontamination. Ces lacunes sont particulièrement inquiétantes, car près de 60 % de tous les scénarios de recours à la force comportent l'utilisation d'aérosol inflammatoire, dans 16 % des incidents des problèmes de santé mentale ont été signalés et dans près de 10 % des cas, l'option de recours à la force la plus raisonnable et sécuritaire ou la moins restrictive possible n'a pas été utilisée. Il va sans dire que ces taux de conformité déjà médiocres nécessitent plus, pas moins d'attention de la part des autorités nationales.

7. ***Je recommande que tout incident de recours à la force impliquant un délinquant atteint d'un trouble mental fasse l'objet d'un examen obligatoire au niveau de l'établissement et au niveau régional. Les problèmes de non-conformité doivent être rapportés à l'Administration centrale aux fins d'examen et de détermination de mesures correctives.***

8. ***Je recommande que les autorités régionales examinent tous les incidents de recours à la force auxquels participent les équipes d'intervention en cas d'urgence.***

Il est troublant de constater que certains employés de première ligne continuent d'insister que la procédure pour signaler les incidents au cours desquels ils ont sorti ou brandi une arme (p. ex., un bâton, du gaz poivré ou même un fusil) doit être différente que lorsqu'ils ont utilisé ou déchargé ces armes. Il y a depuis longtemps des écarts entre les incidents et le signalement de ce qui est considéré comme « devant être signalé » (et par conséquent digne d'un examen) et ce qui est considéré comme habituel. La politique à ce sujet est tout à fait claire : un incident de recours à la force devant être signalé comprend l'utilisation ou la menace d'utilisation, l'exposition, le chargement d'une arme, y compris l'exposition d'un contenant de gaz poivré[30]. Il ne devrait y avoir aucune ambiguïté à ce sujet parmi le personnel formé, accrédité et professionnel; des règlements semblables régissent tous les organismes d'application de la loi au Canada. Il y a de bons motifs juridiques et pratiques pour lesquels ces procédures ont été adoptées et pour lesquels il faut s'y conformer à titre de procédure et de principe.

Il existe d'autres pratiques inquiétantes. Les examens de recours à la force ne respectent pas systématiquement les délais prévus pour l'examen : il n'est pas rare qu'un délinquant soit libéré ou transféré ou qu'il passe à autre chose avant que l'examen de l'incident soit terminé. Il y a certains dossiers de recours à la force qui datent d'aussi loin que 2009 et qui sont encore considérés « en cours » par le SCC. Trop souvent, lorsque le dossier est finalement examiné ou passe à l'étape de l'examen, les intervenants ne sont plus les mêmes et il est alors simplement impossible d'assurer un bon suivi ou de prendre des mesures correctives adéquates. Pour le SCC, lorsque le statut d'un dossier est « en cours », cela signifie souvent « aucune autre mesure requise ».

Cette année, le Bureau a examiné un certain nombre de rapports d'examen de niveau national qui étaient tous à peu près semblables, n'indiquaient qu'un effort d'analyse minimal et n'offraient que peu de valeur ajoutée. Les

30 En 2012-2013, le Bureau a examiné 1 458 incidents de recours à la force survenus dans les établissements du SCC. De ces incidents, 31 % visait l'exposition d'un contenant de gaz poivré et 37 % l'utilisation de ce dernier (ou la décharge de ce produit). Si l'on combine ces incidents, l'exposition et/ou l'utilisation du gaz poivré ont été signalées dans presque 70 % de toutes les interventions de recours à la force l'an dernier. Le SCC a enregistré 1 495 incidents de recours à la force en 2012-2013, ce qui représente une augmentation de près de 20 % depuis 2008-2009. En mai 2011, on a rendu plus claire la politique du SCC en matière de recours à la force qui indique maintenant que : « Le fait de retirer un dispositif d'agents chimiques ou inflammatoires de son étui et de le montrer à une ou des personnes est considéré comme un recours à la force. » Entre 2008-2009 et 2012-2013, l'exposition d'un contenant de gaz poivré (retiré de son étui) est devenue un incident de recours à la force « devant être signalé » (et par conséquent, devant faire l'objet d'un examen). Le fait que l'exposition d'un contenant de gaz poivré constitue un incident de recours à la force « devant être signalé » a une incidence sur le nombre croissant d'incidents de recours à la force.

examens étaient souvent superficiels et symboliques sur le plan du format et de la méthode. Plus important encore, le Bureau a relevé une interférence de l'Administration centrale concernant certaines des demandes de partage d'information ou de dossiers présentées par des autorités régionales. Le Bureau n'est pas informé régulièrement comme il le devrait des incidents graves qui surviennent ou comme le prévoit la politique. Des dossiers qui, de l'avis du Bureau, méritent d'être acheminés directement aux fins d'un examen « prioritaire » au niveau national peuvent trainer ou être laissés en attente très longtemps en raison de retards procéduraux. Cela étant dit, le Bureau n'est pas une mesure de remplacement (ou une mesure de sécurité) en lieu du processus d'examen du recours à la force du SCC. Le Service est requis par la loi de s'assurer que les interventions de recours à la force sont conformes à la lettre de la loi.

Équipes d'intervention en cas d'urgence

Dans les dossiers de recours à la force examinés par le Bureau pour l'année 2012-2013, les équipes d'intervention en cas d'urgence (EIU) sont intervenues dans plus de 10 % de tous les incidents de recours à la force dans les établissements pour hommes. Bien qu'autrefois on ait eu recours à l'intervention de l'EIU seulement pour les procédures à risque élevé (dissiper les émeutes, procéder à l'extraction d'un détenu qui oppose une résistance physique de sa cellule), on l'utilise maintenant de plus en plus dans un rôle de soutien, soit comme escorte ou dans le cadre de mouvements internes de la population. Dans certains établissements, « l'encadrement » du personnel de première ligne par l'EIU est devenu une procédure normale pour faciliter une fouille dans une rangée par exemple. L'EIU, vêtue de tout leur équipement protecteur a même été utilisée pour « superviser » un traitement médical. En vertu des nouvelles procédures d'examen du recours à la force, il n'y a aucune obligation de signaler le déploiement de l'EIU.

Il y a de plus en plus d'incidents de recours à la force concernant des personnes atteintes de troubles mentaux. On peut également faire appel à l'EIU pour maîtriser un délinquant atteint de trouble mental qui est « en crise ». Les incidents de recours à la force visant des détenus « à problème » ou des détenus récalcitrants sont souvent liés à des situations où le comportement « bizarre » ou « menaçant » est causé par un problème de santé mentale. Dans le cadre des déploiements concernant des délinquants atteints de problèmes de santé mentale, la composition et le comportement d'une EIU armée et utilisant tout l'équipement de protection ne laissent habituellement aucune place à la subtilité quant à l'objectif ou aux mesures. Le Bureau a examiné des enregistrements vidéo de certaines mesures prises par l'EIU qui soulèvent de graves préoccupations quant à la nature et au caractère approprié du niveau de force utilisé dans le cadre d'incidents visant des délinquants atteints de troubles mentaux. Il ne s'agit pas de cas isolés.

9. ***Je recommande que la formation d'intervention en cas d'urgence soit mise à niveau afin d'y inclure des normes et des protocoles à utiliser dans le cadre d'intervention où un trouble de santé mentale est cerné. Des séances de sensibilisation et de formation sur les troubles de santé mentale et l'automutilation, notamment les techniques de désamorçage, devraient être des éléments obligatoires de cette formation.***

Information et protection de la vie privée

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* impose certaines obligations aux ministères et organismes fédéraux en ce qui concerne la protection des renseignements personnels qu'ils recueillent, archivent, utilisent ou communiquent. Étant donné la quantité et la gamme de renseignements de nature délicate que le SCC recueille et conserve, il est tenu de s'assurer qu'il y a en place des pratiques et des processus pour se protéger de tout risque concernant les renseignements personnels ou le partage non autorisé de ces renseignements.

Chaque année, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada reçoit de délinquants purgeant une peine de ressort fédéral un nombre important de plaintes officielles, ces

plaintes représentent environ le tiers de toute sa charge de travail en matière de plaintes. Ces dernières visent habituellement l'utilisation inadéquate de renseignements personnels, l'accès inapproprié aux renseignements détenus ou recueillis par le SCC ou la divulgation de ceux-ci. Dans un milieu carcéral, le manquement aux obligations en matière de renseignements personnels protégés, par exemple, les dossiers médicaux de détenus, les renseignements de sécurité ou les antécédents criminels, peut avoir des conséquences graves.

10. Je recommande au SCC de procéder à une vérification interne de ses pratiques et procédures en matière de protection des renseignements personnels des détenus.

Pleins feux

La santé mentale et le recours à la force

Un détenu fait l'objet d'une intervention planifiée exigeant le recours à la force à laquelle participe l'Équipe d'intervention en cas d'urgence (EIU) dans un centre régional de traitement. Après avoir attaché sa porte de cellule avec des bandes de tissus de façon à ce qu'il soit impossible de l'ouvrir, le détenu – diagnostiqué comme souffrant de troubles de santé mentale graves, y compris de schizophrénie - a brisé son poste de télévision et a utilisé les morceaux de verre cassé pour s'infliger des coupures superficielles au poignet.

Le personnel du SCC a tenté de calmer le détenu et de le convaincre de cesser de s'automutiler, mais sans succès. On a alors fait appel à un agent négociateur. Au cours des 90 minutes pendant lesquelles l'agent négociateur était sur place, le détenu a consenti à se défaire d'un gros morceau de verre, à ne plus s'automutiler puis, au retour de l'agent négociateur, qui était allé discuter des préoccupations du détenu avec le directeur de l'établissement, il a remis les autres morceaux de verre qu'il avait toujours en sa possession.

À ce moment-là, l'agent négociateur a quitté les lieux et, quelques instants plus tard, l'EIU a été déployée pour intervenir. Après que le chef de l'EIU lui a ordonné de se coucher sur le plancher de sa cellule, le détenu est resté assis sur son lit et a commencé à s'infliger des blessures au poignet avec un morceau de verre. L'EIU a réagi en utilisant du gaz poivré et, dans les 30 secondes après l'arrivée de l'EIU à la cellule, le détenu a laissé tomber le morceau de verre et a cessé de s'automutiler, mais a continué de désobéir à l'ordre de s'étendre sur le plancher de sa cellule.

Plutôt que de réévaluer la situation, l'EIU a continué d'ordonner au détenu de se coucher par terre et de vaporiser du gaz poivré dans la cellule. En tout, l'EIU a utilisé environ 663,9 grammes de gaz poivré avant d'entrer dans la cellule. Cette quantité de gaz poivré dans l'espace confiné du pavillon a eu des conséquences négatives pour d'autres délinquants de la rangée.

Une fois dans la cellule, l'EIU a donné 28 coups de bâton vers le détenu avant de lui passer les menottes et de l'escorter à l'extérieur de sa cellule. Il n'est pas clair combien de coups de bâton ont réellement atteint le détenu. Ce dernier a plus tard été placé dans un système de contrainte PINEL pendant trois jours.

À aucun moment depuis le début de l'incident le détenu n'a formulé de menaces à l'égard du personnel ou d'autres détenus et n'a jamais affiché un comportement agressif – toutes les menaces et les actes étaient dirigés vers lui-même.

Le Bureau a demandé au SCC de réunir un comité d'enquête nationale relativement à cet incident.

IV. Questions autochtones

« En clair, les tribunaux doivent prendre connaissance d'office de questions telles que l'histoire de la colonisation, des déplacements de populations et des pensionnats et la façon dont ces événements se traduisent encore aujourd'hui chez les peuples autochtones par un faible niveau de scolarisation, des revenus peu élevés, un taux de chômage important, des abus graves d'alcool ou d'autres drogues, un taux élevé de suicide et, bien entendu, un taux élevé d'incarcération. » (*R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13)

La population de délinquants autochtones purgeant une peine de ressort fédéral est complexe. Comme les Autochtones forment un des segments de la population du Canada les plus jeunes et qui augmentent le plus rapidement, il est probable que le taux d'incarcération pour cette partie de la population va continuer d'être disproportionné[31]. On estime que le taux d'incarcération autochtone est déjà 10 fois plus élevé que la moyenne nationale[32]. Aujourd'hui, 22 % de la population carcérale fédérale se dit d'origine autochtone. Les femmes autochtones représentent 33,6 % de toutes les femmes purgeant une peine de ressort fédéral au Canada. Les tendances actuelles en matière de détermination de la peine et la population croissante de jeunes indiquent que la surreprésentation des Autochtones dans le système carcéral du Canada augmentera probablement.

Certains progrès sont signalés :

- Les délinquants autochtones participent plus rapidement à leur premier Programme correctionnel reconnu à l'échelle nationale (PCREN) que les délinquants non autochtones.
- Un pourcentage plus élevé de délinquants autochtones chez qui on a cerné un besoin en emploi suit une formation professionnelle ou obtient un certificat connexe durant l'incarcération avant leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale comparativement aux délinquants non autochtones.
- Les délinquants autochtones accèdent à leur premier PCREN plus rapidement que les délinquants non autochtones.
- Le pourcentage de délinquants aiguillés vers des programmes d'éducation approuvés dans les 120 jours de leur admission est plus élevé chez les délinquants autochtones que chez les délinquants non autochtones.

Toutefois, comme l'indiquent beaucoup d'indicateurs de rendement clés et de résultats en milieu correctionnel, l'écart entre les délinquants autochtones et non autochtones continue de s'élargir :

- Les délinquants autochtones restent en prison plus longtemps et à des niveaux de sécurité plus élevés que les délinquants non autochtones.
- Ils sont surreprésentés dans les placements en isolement, les populations d'établissements à sécurité maximale, et en ce qui concerne les accusations d'infractions disciplinaires et les incidents de recours à la force.

---

31 De nos jours, la population autochtone représente 4,3 % de la population canadienne totale, une augmentation de 3,8 % depuis le recencement de 2006. Les jeunes de 14 ans et moins représentent 28,0 % de l'ensemble de la population autochtone comparativement à 16,5 % de la population non, Statistique Canada, *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, Enquête nationale auprès des ménages, mai 2013.

32 En 2010-2011, le taux d'incarcération global au Canada était de 140 par 100 000 adultes.

- Bien que le taux d'octroi de libération conditionnelle soit faible pour tous les détenus, il est bien pire et se détériore rapidement pour les détenus autochtones (hommes et femmes); en fait, la plupart des détenus autochtones sont libérés d'office (aux deux tiers de la peine) ou à la date d'expiration du mandat, mais pas parce qu'ils bénéficient d'une libération conditionnelle.

- Au cours du dernier exercice, des délinquants autochtones étaient impliqués dans 45 % de tous les incidents d'automutilation survenus dans les prisons fédérales[33].

Depuis 2005-2006, la population de détenus autochtone a augmenté de plus de 40 %. Il y a maintenant plus de 3 500 Autochtones incarcérés dans les pénitenciers fédéraux. Plus de la moitié du nombre moyen quotidien dans plusieurs établissements de la région des Prairies est autochtone.

La surreprésentation des détenus autochtones (hommes et femmes) qui ont des démêlés avec le système de justice pénale canadien n'est pas un fait nouveau. Les facteurs sociaux, culturels, historiques et économiques qui entraînent la hausse des taux d'incarcération, qui sont 10 fois plus élevés chez les Autochtones ont été largement documentés. Dans les arrêts *R. c. Gladue* (1999) et *R. c. Ipeelee* (2012), la Cour suprême du Canada a confirmé qu'il faut prendre en compte les antécédents sociaux des Autochtones lorsque les intérêts relatifs à la mise en liberté d'un délinquant autochtone sont en cause :

- Répercussions du régime des pensionnats;

- Expérience avec les organismes de protection de la jeunesse ou d'adoption;

- Répercussions du déplacement massif et de la dépossession des peuples autochtones;

- Antécédents de suicide, de toxicomanie ou de victimisation dans la famille ou la collectivité;

- Perte ou problème d'identité culturelle/spirituelle;

- Niveau de scolarité ou manque d'instruction du délinquant;

- Pauvreté et mauvaises conditions de vie;

- Exposition ou adhésion aux gangs de rue autochtones.

Malgré l'intégration des principes *Gladue* au cadre stratégique du SCC, il y a peu de données probantes qui suggèrent que ces principes sont appliqués régulièrement par les autorités du SCC ou qu'ils changent concrètement la vie des détenus autochtones qui purgent une peine de ressort fédéral.

Une question de spiritualité

C'était le contexte lorsque le Bureau a publié le 7 mars 2013 un rapport d'enquête systémique sur la façon dont le SCC a répondu aux directives du Parlement visant le partage des soins et de la garde des délinquants autochtones avec les communautés autochtones en vertu des articles 81 et 84 de la *LSCMLC*. Pour la deuxième fois seulement dans l'histoire du Bureau les dispositions de l'article 193 de la *LSCMLC – Rapport spécial au Parlement* – sont utilisées, cette fois-ci dans le rapport, intitulé *Une question de spiritualité : les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*[34]. Selon l'évaluation du Bureau, les problèmes auxquels sont confrontés les Autochtones incarcérés dans le réseau des pénitenciers fédéraux sont importants et urgents, et demandent des solutions exhaustives et immédiates.

Il y a eu une série de retards procéduraux imprévus avant le dépôt du rapport au Parlement. Le rapport final a été présenté au commissaire le 22 octobre 2012. Selon la pratique courante du bureau, on a demandé au commissaire de répondre aux 10 recommandations formulées dans le rapport au plus tard le 12 novembre 2012. Malgré de nombreuses demandes de suivi, à la fin de décembre, je n'avais toujours pas reçu de réponse du commissaire. Le 7 janvier 2013, j'ai demandé

33 Le petit nombre de délinquantes autochtones qui s'automutilent de manière chronique représente un nombre disproportionné de tous les incidents.

34 Bureau de l'enquêteur correctionnel. *Une question de spiritualité : les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, mars 2013, disponible à *www.oci-bec.gc.ca*

au ministre d'intervenir. Comme réponse, le 30 janvier 2013, le ministre m'a demandé de lui présenter mon rapport en vue de son dépôt au Parlement, conformément aux dispositions de l'article 193 (*Rapport spécial*) de la *LSCMLC*. Étant donné l'importance et l'urgence des problèmes signalés, et comme je n'avais toujours pas reçu de réponse du SCC, j'ai décidé de communiquer le rapport conformément à l'article 193. *Une question de spiritualité* a finalement été déposé au Parlement le 7 mars 2013, quatre mois après avoir été envoyé au commissaire aux fins de réponse.

Je m'attendais à des mesures importantes et exhaustives, comparables à celles qui avaient été prises pour le dépôt du rapport *Une question de spiritualité* déposé devant le Parlement. En fin de compte, la réponse du Service correctionel n'a satisfait aucune de mes attentes. Dans une correspondance envoyée au commissaire le 8 mars 2013, j'ai indiqué que la réponse du SCC manquait de « substance, d'éloquence et de clarté ». En ce qui concerne certains points, par exemple ma recommandation de nommer un sous-commissaire responsable des services correctionnels pour les Autochtones, la réponse a été simplement une reformulation de la position antérieure du SCC. Ma conclusion à l'époque, et encore aujourd'hui, est que la réponse du SCC ne satisfait pas à l'urgence ou à l'importance qu'exigeaient les problèmes soulignés dans mon Rapport spécial au Parlement. J'ai par la suite fait part au ministre de mes préoccupations à l'égard de la réponse du SCC.

11. Je recommande au Service correctionnel du Canada de publier une fiche de rendement publique résumant les principaux résultats correctionnels, programmes et services pour les Autochtones, qui devra être présentée au Parlement par le ministre de la Sécurité publique.

12. Je recommande que, dans les années à venir, le Service correctionnel du Canada publie une mise à jour de sa réponse au rapport* Une question de spiritualité, *en collaboration et en consultation avec son Comité consultatif national sur les questions autochtones.

13. Je recommande au Service correctionnel du Canada de procéder à une vérification de l'utilisation des principes de l'arrêt* Gladue *dans le processus de prise de décisions correctionnelles lorsque les importants intérêts relatifs à la vie et à la mise en liberté des délinquants autochtones sont en cause, y compris les placements pénitentiaires, la classification de sécurité, l'isolement, le recours à la force, les soins de santé et la libération conditionnelle.

V. Accès aux programmes

Travail et formation professionnelle en milieu carcéral

Environ trois délinquants sur cinq ont des besoins associés à l'emploi lorsqu'ils sont admis dans un établissement correctionnel. La recherche menée par le SCC a confirmé un certain nombre d'associations positives entre les délinquants qui ont un travail en milieu carcéral et qui suivent une formation professionnelle pendant leur incarcération :

- Taux d'admission en isolement plus faible;
- Moins d'accusations d'infractions disciplinaires;
- Taux d'obtention de libération conditionnelle plus élevé;
- Meilleure possibilité d'obtenir et de conserver un emploi dans la collectivité.

De plus, il y avait presque trois fois moins de risque que les délinquants occupant un emploi dans la collectivité voient leur libération révoquée en raison d'une nouvelle infraction que ceux qui n'ont pas d'emploi[35].

Bien que ces résultats soient encourageants, il y a encore plusieurs obstacles à la formation professionnelle. Le plus grand obstacle à une participation active aux programmes d'emploi et de formation professionnelle n'est pas le manque d'intérêt du détenu, mais plutôt le manque de possibilités d'emploi et de formation valorisantes. L'utilisation du placement à l'extérieur a diminué de près de 39 % au cours des 10 dernières années; en 2011-2012, seulement 363 détenus ont bénéficié d'un placement à l'extérieur autorisé par le directeur de l'établissement[36]. Bien que le travail pour les industries de production de CORCAN soit considéré comme un programme de réadaptation par le SCC et offre une formation professionnelle limitée et un certificat de compétences, on s'inquiète que les emplois, principalement ceux dans les secteurs de la buanderie et des textiles, de la fabrication et de la construction, ne correspondent pas aux réalités et aux exigences actuelles du marché de l'emploi.

Bien que les délinquantes participent à de nombreuses activités de formation axée sur les compétences et de formation professionnelle (y compris la préparation des aliments, le service à la clientèle, la coiffure, le toilettage d'animaux et l'informatique), beaucoup d'entre elles continuent d'exprimer le désir d'acquérir des compétences autres que celles liées aux tâches « ménagères » (buanderie, couture, repassage et pliage de vêtements, par exemple). Pour les détenus de sexe masculin, la formation professionnelle et les programmes d'apprentissage – par exemple, la menuiserie, l'électricité et les travaux mécaniques – fournissent une meilleure base pour trouver un emploi, gagner leur vie et ne pas récidiver après leur libération dans la collectivité.

14. Je recommande au SCC d'augmenter le nombre de placements à l'extérieur et d'améliorer l'accès à des possibilités de travail et de formation professionnelle valorisantes en milieu carcéral pour répondre aux besoins établis dans un plan correctionnel afin de mieux préparer les délinquants à leur libération sécuritaire et réussie dans la collectivité.

35 SCC, *Résultats des programmes d'emploi pour les délinquants : incidence de la participation au programme d'emploi de CORCAN*, août 2012.

36 Sécurité publique du Canada, *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 2012.

Aumônerie

En octobre 2012, on a annoncé que les contrats à temps partiel de services d'aumônerie ne seraient pas renouvelés à la fin de l'exercice 2012-2013. Cette décision a principalement une incidence sur les services religieux fournis par les aumôniers non chrétiens à forfait dans les établissements du SCC. À l'exception de quelques-uns, les quelque 70 aumôniers à temps plein du SCC représentent la foi chrétienne. Les aumôniers à temps partiel seront remplacés par différents bénévoles, alors que les aumôniers permanents devront offrir des conseils d'ordre spirituel et une orientation religieuse multiconfessionnels à la population carcérale générale.

Le Canada est une société multiculturelle et multiconfessionnelle. L'appartenance religieuse des délinquants est de plus en plus diversifiée. Les prisonniers ne perdent pas leur droit constitutionnel d'exprimer leurs croyances religieuses et spirituelles parce qu'ils sont incarcérés. Le SCC a une obligation certaine de répondre aux différents besoins en matière d'appartenance et de croyances religieuses.

15. Je recommande qu'on procède en 2013-2014 à un examen externe de l'accès des détenus à des services spirituels, à la liberté d'expression religieuse et à la pratique de leur foi dans les établissements du SCC.

VI. Femmes purgeant une peine de ressort fédéral

Tendances en matière de population

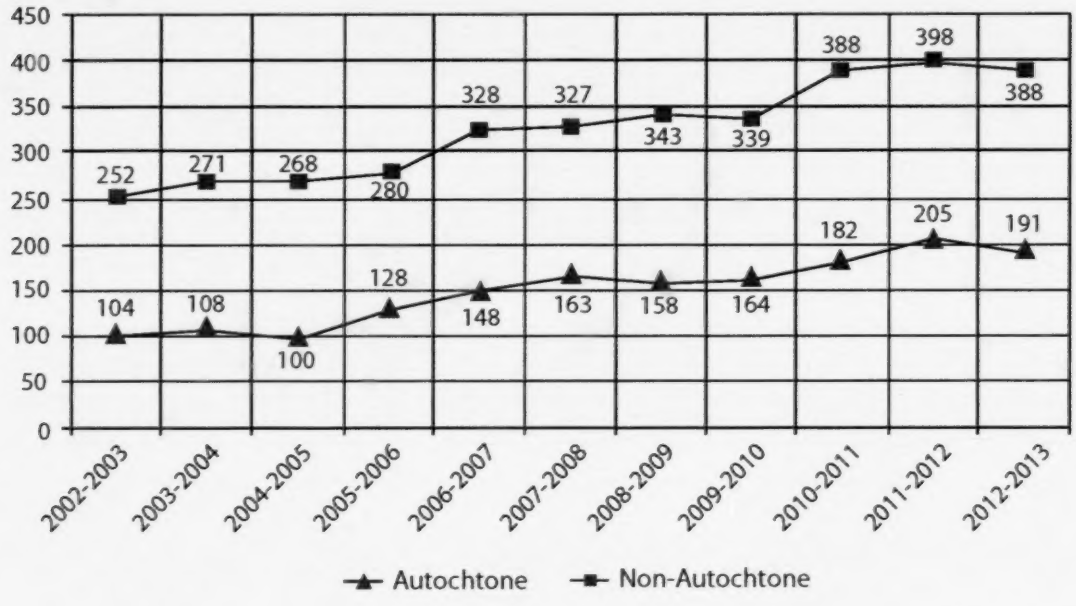
Le nombre de femmes purgeant une peine de ressort fédéral demeure faible par rapport aux hommes, mais il augmente à un rythme beaucoup plus rapide. Entre mars 2003 et mars 2013, la population carcérale féminine a augmenté d'un peu plus de 60 %. Une femme purgeant une peine de ressort fédéral sur trois est autochtone. Depuis 2003, ce groupe a augmenté de 83,7 %.

En septembre 2012, est publié un rapport d'examen indépendant demandé par le ministère de la Sécurité publique intitulé *Marginalisées : L'expérience des femmes autochtones au sein des services correctionnels fédéraux*[37]. Le rapport externe examinait les raisons de la surreprésentation des femmes autochtones dans les pénitenciers fédéraux, dressant un triste portrait de désorganisation, d'isolement, de violence, de pauvreté, de victimisation et de discrimination. Les auteurs y examinent plusieurs thèmes qui appuient les conclusions et les recommandations du Bureau relativement à ce secteurs des services correctionnels : le surclassement des détenues autochtones, le taux élevé d'automutilation chez les femmes autochtones, le manque de programmes appropriés sur le plan culturel et le recours limité aux dispositions de la *LSCMLC* sur la prise en charge et la garde partagées des délinquants autochtones avec les communautés autochtones.

Il existe une gamme de services, de programmes et de mesures de soutien particulièrement adaptés pour les délinquantes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral. Malgré cela, les femmes autochtones, comme leurs pairs de sexe masculin, sont surreprésentées dans les unités d'isolement, les unités à sécurité maximale et les incidents de recours à la force. En 2011-2012, des femmes autochtones étaient concernées dans près de 75 % de tous les incidents d'automutilation visant des délinquantes. Trop souvent, les mesures axées sur la sécurité prises pour répondre à ces incidents – accusations d'infractions disciplinaires, placement en

37 The Wesley Group, *L'expérience des femmes autochtones au sein des services correctionnels fédéraux*, 2012.

Tendance sur une période de 10 ans relative aux femmes purgeant une peine carcérale de ressort fédéral



isolement, réévaluation du niveau de sécurité – limitent l'accès aux services et aux mesures de soutien qui pourraient être bénéfiques pour ces femmes.

16. ***Je recommande au SCC de répondre publiquement aux problèmes et aux préoccupations soulevés dans le rapport externe intitulé* Marginalisées : L'expérience des femmes autochtones au sein des services correctionnels fédéraux.**

Regard sur l'avenir des services correctionnels pour les femmes

Au cours de la prochaine année, le Bureau lancera une enquête sur le traitement et la gestion des délinquantes qui s'automutilent de manière chronique pendant qu'elles purgent une peine dans un établissement du SCC.

En réponse aux plaintes déposées par les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, le Bureau continuera d'assurer un suivi des enjeux en matière de gestion de la population en Ontario et dans les Prairies, la participation au programme mère-enfant, l'accès au monde extérieur et la nécessité d'offrir des possibilités d'emplois et de formation professionnelle valorisantes pour les femmes.

Transparence et responsabilisation dans les services correctionnels

Le SCC et le BEC croient que de bons rapports de travail se caractérisent notamment par l'ouverture, la bonne foi, le respect, la coopération et la communication efficace[38].

Il est de l'intérêt de toutes les parties de résoudre rapidement les plaintes des délinquants et les préoccupations concernant les conditions de détention, ce qui devrait presque toujours être possible dans le contexte d'une relation de travail productive et professionnelle axée sur la collaboration entre le SCC et le Bureau. À titre d'enquêteur correctionnel, mon pouvoir se limite à formuler des recommandations, je ne peux pas forcer le Service correctionnel à les accepter ou à les mettre en œuvre. J'accepte le fait qu'il y aura toujours certains points sur lesquels un organe d'examen et l'organisation qu'il supervise ne pourront pas s'entendre, mais même lorsqu'il n'est pas d'accord, l'organisation est quand même tenue de répondre. L'obligation de rendre compte est en fait une obligation centrale d'un service correctionnel moderne et réceptif.

Les rapports annuel et spécial du Bureau sont déposés au Parlement par le ministre de la Sécurité publique. Comme le veut une pratique exemplaire qui date de plusieurs années et qui a été adoptée pour répondre aux observations de la Commission d'enquête Arbour en 1996 et de l'examen quinquennal de la *LSCMLC* par un sous-comité parlementaire en mai 2000, la réponse du SCC aux recommandations contenues dans mes rapports annuels a été incluse comme partie intégrante du rapport même. Bien que, techniquement, il ne s'agisse pas d'une obligation établie par la *LSCMLC*, c'est une pratique courante pour la plupart des organes d'examen. Les rapports du vérificateur général du Canada, par exemple, comprennent les réponses des ministères ou organismes relativement à ses conclusions et à ses recommandations.

Après une décision prise pendant la période couverte par le présent rapport, j'ai été informé par une correspondance du commissaire datée du 1er février 2013, que le gouvernement du Canada ne répondrait qu'après le dépôt de mes rapports au Parlement. Ce n'est pas ainsi que je préfère faire les choses. Mon Bureau, les personnes purgeant une peine et leur famille, le Parlement et tous les Canadiens ont le droit de savoir comment le SCC répond aux recommandations visant à accroître la responsabilisation et à assurer la justice, la légalité et la conformité aux politiques. Si le SCC appuie ou accepte une recommandation formulée par le Bureau, on a toute raison de s'attendre à ce qu'il y réponde de bonne foi de façon opportune et proactive. D'un autre côté, si le Service n'appuie pas ou rejette une recommandation, il devrait expliquer publiquement pourquoi, et cette opinion pourra alors faire l'objet d'un débat lors du dépôt au Parlement.

17. Aux fins de transparence et de responsabilisation, je recommande le rétablissement de la pratique exemplaire visant l'inclusion de la réponse du Service correctionnel du Canada comme partie intégrante de mes rapports déposés au Parlement.

38 *Protocole d'entente entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel du Canada*, 2000.

Vision de l'enquêteur correctionnel pour 2013-2014

Je suis conscient que c'est une période difficile pour le Service correctionnel du Canada. Au cours de la prochaine année, l'incidence cumulative d'une série de réformes juridiques et politiques sera ressentie de façon plus intégrale, et il y aura beaucoup de pression sur le SCC pour qu'il accomplisse plus avec moins de ressources. D'ici la fin de 2014, la contribution du Service au Plan d'action pour la réduction du déficit (PARD) mis de l'avant par le gouvernement représentera une réduction de 295 M$ de son budget de fonctionnement. Les dépenses prévues par le SCC pour 2013-2014 s'élèvent à 2,6 milliards de dollars, soit une diminution de 14 % comparativement à l'année précédente. La fermeture de trois pénitenciers (Leclerc, Kingston et le Centre régional de traitement de l'Ontario) ainsi que le transfèrement de 1 000 détenus de l'Ontario et du Québec, certains d'entre eux ayant des besoins complexes en matière de santé mentale, constituent une immense tâche sur les plans logistique et opérationnel. Entretemps, l'investissement massif de 637 M$ pour construire ou rénover 2 700 cellules dans plus de 30 établissements opérationnels d'ici la fin de 2014 ajoute des pressions opérationnelles et budgétaires considérables sur le Service.

Les médias et le public devraient continuer de suivre minutieusement l'enquête en cours sur le décès de Ashley Smith, ce qui soulèvera sans doute plus de questions troublantes quant à la pertinence de la gestion de troubles mentaux graves dans un environnement carcéral. Au cours de la prochaine année, le Bureau lancera une enquête sur le traitement et la gestion des délinquantes qui s'automutilent, et je m'attends entièrement à ce que le Service fasse des progrès réels pour trouver d'autres solutions plus humaines et appropriées que la prison pour gérer les besoins complexes en matière de santé mentale.

Comme l'indique clairement mon rapport cette année, l'accroissement de la diversité ethnoculturelle apporte un important éventail de défis quant à la prestation et à la pertinence des programmes correctionnels et à la nécessité d'accroître les compétences et les activités de sensibilisation et de formation relatives aux cultures pour le personnel du SCC. Comme le suggèrent les données d'un récent recensement, ce sont des défis à long terme et il faut les relever avec détermination et leadership engagé. Dans le rapport de cette année on trouve des conclusions et des recommandations à ce sujet sur lesquelles devraient être fondées les réformes à venir.

Le Bureau reçoit plus de plaintes visant les relations entre le personnel et les détenus, les conditions de détention et les activités quotidiennes dans les établissements. Il s'agit de points qui semblent tous en partie attribuables à des facteurs liés au climat actuel au sein de l'effectif. Le nombre élevé de membres du personnel qui refusent de travailler dans des conditions qui vont à l'encontre des normes de santé et de sécurité établies dans le *Code canadien du travail* ne constitue qu'un indicateur des conditions de travail du personnel de première ligne, tout comme les résultats troublants du *Sondage sur le climat éthique 2012* du SCC.

La déstabilisation du milieu de travail entraîne un processus décisionnel affaibli. Il est difficile de se concentrer sur l'équité à l'égard des autres lorsqu'on se considère traité injustement soi-même. La plus grande partie du travail d'un ombudsman est d'évaluer dans quelle mesure une décision administrative est raisonnable et équitable. Ce faisant, le Bureau essaie de déterminer si le décideur a tenu compte de tous les éléments de preuve et de toutes les politiques et s'il existe un lien clair entre les faits et la conclusion. Pour qu'une décision soit raisonnable, tous les arguments doivent avoir été examinés et le processus ou la mesure utilisé

Pleins feux

Indicateurs du climat dans le milieu de travail

Le SCC a en tout un effectif de 18 600 employés, ce qui représente moins de 10 % de l'effectif de la fonction publique fédérale. Au cours de l'année 2012-2013, le personnel du SCC a présenté 50 % (800 des 1 606) de tous les nouveaux dossiers reçus par la Commission des relations de travail dans la fonction publique, qui entend les disputes concernant les négociations collectives et d'autres griefs en milieu de travail.

Résultats du *Sondage de la Fonction publique de 2011* :

- 29 % des employés de la fonction publique (FP) ont indiqué avoir été harcelé au cours des deux années précédentes. Au SCC, ce chiffre était 42 %.
- 12 % des employés de la FP ont indiqué avoir été victime de discrimination au cours des deux années précédentes. Au SCC, ce chiffre était 22 %.
- 52 % des employés de la fonction publique élargie ont indiqué avoir confiance en la haute direction comparativement à 46 % au SCC.
- 65 % des employés de la FP ont indiqué que les bonnes personnes sont embauchées pour faire le travail. Ce pourcentage est de 50 % au SCC.
- 58 % des employés de la FP sont d'avis que le processus de sélection est équitable comparativement à 44 % au SCC.

Selon les réponses des membres du personnel du SCC au *Sondage sur le climat éthique 2012* du SCC :

- Le personnel perçoit de façon tout à fait négative le manque d'équité des pratiques relatives aux ressources humaines – manque de transparence, favoritisme et possibilités d'avancement inégales.
- Environ la moitié des répondants a indiqué que les comportements d'autres personnes les avaient fait se sentir mal à l'aise (50,5 %) et les avaient offensés (50,1 %), et a affirmé avoir été victimes ou témoins d'abus de pouvoir par des employés de niveaux supérieurs dans le milieu de travail (43,7 %).
- Environ un tiers des répondants ont été victimes ou témoins d'abus de pouvoir par leurs collègues (35,6 %) et leurs superviseurs (31,5 %), et avait l'impression d'avoir été harcelé (31,8 %).
- Un peu plus d'un cinquième a signalé avoir été victime de discrimination (22,6 %).

pour résoudre le problème doit établir que bien que d'autres résultats aient été possibles, tous les facteurs regroupés ont conduit à un seul résultat approprié et équitable. Il ne suffit pas que le personnel correctionnel confirme que la politique a été respectée. Les décisions raisonnables vont plus loin que la simple conformité, il faut aussi être en mesure de démontrer qu'elles sont équitables. Les décisions discrétionnaires ne doivent pas seulement être liées de façon rationnelle à la politique, elles doivent être claires, fondées sur l'examen de tous les facteurs pertinents et exemptes de tout préjugé. Nous ferons plus d'efforts au cours des prochaines années pour favoriser une culture d'équité dans l'ensemble du SCC et s'assurer que les décisions prises sont non seulement juridiquement fondées, mais qu'elles sont aussi raisonnables et équitables.

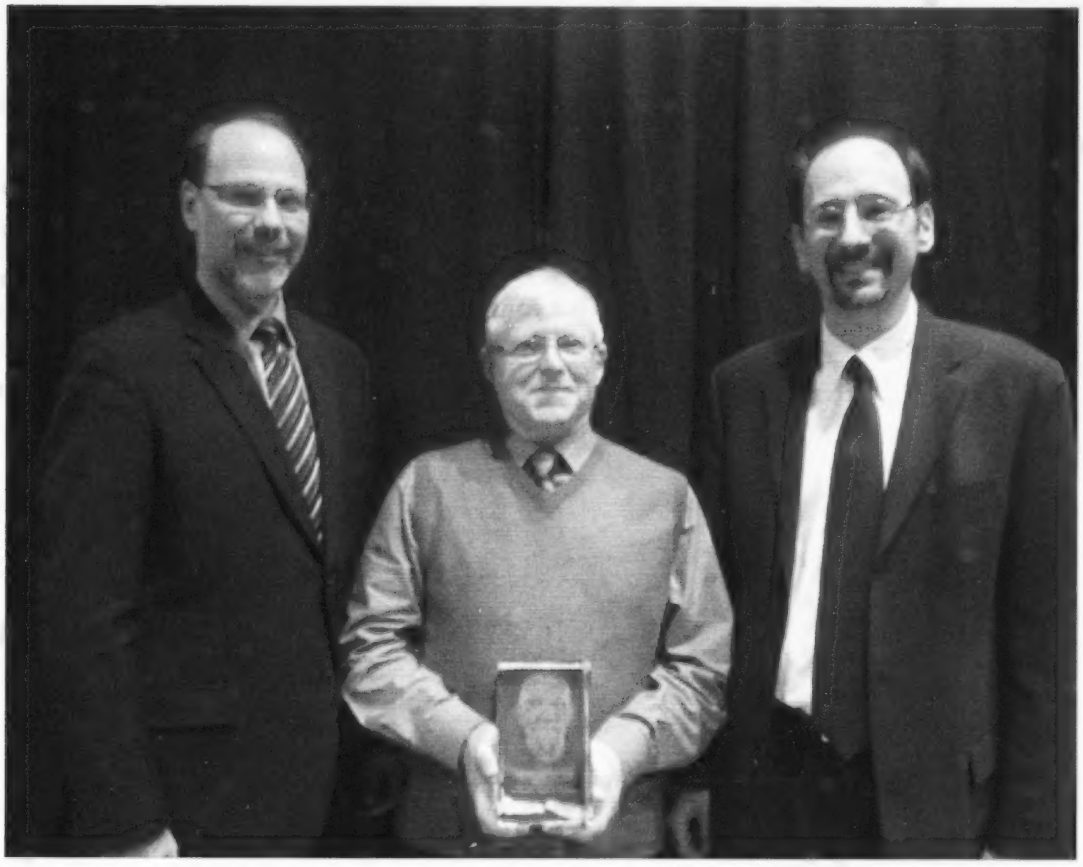
Bien que le Bureau n'ait jamais fait de commentaires sur les relations de travail, dans certains établissements, l'environnement de travail négatif nuit de plus en plus aux conditions de détention et aux activités quotidiennes des détenus. À la lumière de ces développements, le Bureau n'hésitera pas à mener une enquête lorsque ces problèmes ont une incidence négative sur la capacité du Service à appliquer des pratiques correctionnelles légales, sécuritaires, équitables et appropriées.

À l'avenir, je voudrais voir le Service faire des progrès dans différents secteurs de préoccupation cernés dans le présent rapport. Comme le requiert mon mandat, je surveillerai les manquements et les lacunes en ce qui concerne les pratiques correctionnelles et j'informerai le commissaire, le ministre et le Parlement des mesures correctives à prendre au besoin. Au cours de la prochaine année, je m'engage de nouveau, ainsi que le Bureau, à appliquer les principes auxquels est assujetti le Bureau depuis sa création, c'est-à-dire l'indépendance, l'impartialité, l'accessibilité et la souplesse.

Prix Ed McIsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel

Le *Prix Ed McIsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel* a été créé en décembre 2008 en l'honneur de M. Ed McIsaac, qui a longtemps été directeur exécutif du Bureau de l'enquêteur correctionnel et un fervent défenseur des droits de la personne au sein du système correctionnel. Ce prix vise à souligner les services insignes et l'engagement à améliorer les services correctionnels au Canada et à protéger les droits des détenus.

En 2012, le *Prix Ed McIsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel* a été remis à M. Jean-Claude Bernheim, criminologue et chargé de cours à l'Université Laval.



De gauche à droite : M. Howard Sapers, M. Jean-Claude Bernheim (au centre) et M. Ivan Zinger

Annexe A : Sommaire des recommandations

1. *Je recommande au SCC d'élaborer un plan national de sensibilisation et de formation sur la diversité qui comprend un volet de formation pratique et opérationnelle sur la diversité, la sensibilisation aux cultures et la compétence culturelle. Ce plan de formation doit être intégré au cadre général de formation.*
2. *Je recommande au SCC de créer un poste d'agent de liaison sur l'ethnicité à chaque établissement, dont les responsabilités seraient d'établir et de maintenir des relations avec les groupes et organismes communautaires de différentes cultures, de veiller à ce qu'on réponde aux besoins des détenus de minorité visible et de favoriser l'élaboration et l'exécution de programmes qui tiennent compte des différentes cultures au sein de l'établissement.*
3. *Je recommande au SCC de nommer des défenseurs des droits des patients ou des coordonnateurs de la qualité des soins indépendants dans chacun des cinq centres régionaux de traitement.*
4. *Je recommande au SCC d'identifier sans délai les détenus, hommes et femmes, atteints des troubles mentaux les plus graves aux fins d'examen par des experts en santé mentale externes, et qu'il suggère des options de traitement et de placement axés sur la santé.*
5. *Je recommande au ministère de la Sécurité publique de créer un forum consultatif national indépendant regroupant des experts, des praticiens et des groupes d'intervenants afin d'examiner les tendances, de communiquer les leçons apprises et de proposer des projets de recherche qui permettront de réduire le nombre et le taux de décès dans les établissements de détention du Canada.*
6. *Je recommande au SCC de rétablir dans sa politique sur le logement des détenus le principe selon lequel la cellule individuelle est la forme de logement des délinquants la plus souhaitable et la plus appropriée.*
7. *Je recommande que tout incident de recours à la force impliquant un délinquant atteint d'un trouble mental fasse l'objet d'un examen obligatoire au niveau de l'établissement et au niveau régional. Les problèmes de non-conformité doivent être rapportés à l'Administration centrale aux fins d'examen et de détermination de mesures correctives.*
8. *Je recommande que les autorités régionales examinent tous les incidents de recours à la force auxquels participent les équipes d'intervention en cas d'urgence.*
9. *Je recommande que la formation d'intervention en cas d'urgence soit mise à niveau afin d'y inclure des normes et des protocoles à utiliser dans le cadre d'intervention où un trouble de santé mentale est cerné. Des séances de sensibilisation et de formation sur les troubles de santé mentale et l'automutilation, notamment les techniques de désamorçage, devraient être des éléments obligatoires de cette formation.*
10. *Je recommande au SCC de procéder à une vérification interne de ses pratiques et procédures en matière de protection des renseignements personnels des détenus.*
11. *Je recommande au Service correctionnel du Canada de publier une fiche de rendement publique résumant les principaux résultats correctionnels, programmes et services pour les Autochtones, qui devra être présentée au Parlement par le ministre de la Sécurité publique.*

12. *Je recommande que, dans les années à venir, le Service correctionnel du Canada publie une mise à jour de sa réponse au rapport* **Une question de spiritualité,** *en collaboration et en consultation avec son Comité consultatif national sur les questions autochtones.*

13. *Je recommande au Service correctionnel du Canada de procéder à une vérification de l'utilisation des principes de l'arrêt* **Gladue** *dans le processus de prise de décisions correctionnelles lorsque les importants intérêts relatifs à la vie et à la mise en liberté des délinquants autochtones sont en cause, y compris les placements pénitentiaires, la classification de sécurité, l'isolement, le recours à la force, les soins de santé et la libération conditionnelle.*

14. *Je recommande au SCC d'augmenter le nombre de placements à l'extérieur et d'améliorer l'accès à des possibilités de travail et de formation professionnelle valorisantes en milieu carcéral pour répondre aux besoins établis dans un plan correctionnel afin de mieux préparer les délinquants à leur libération sécuritaire et réussie dans la collectivité.*

15. *Je recommande qu'on procède en 2013-2014 à un examen externe de l'accès des détenus à des services spirituels, à la liberté d'expression religieuse et à la pratique de leur foi dans les établissements du SCC.*

16. *Je recommande au SCC de répondre publiquement aux problèmes et aux préoccupations soulevés dans le rapport externe intitulé* **Marginalisées : L'expérience des femmes autochtones au sein des services correctionnels fédéraux.**

17. *Aux fins de transparence et de responsabilisation, je recommande le rétablissement de la pratique exemplaire visant l'inclusion de la réponse du Service correctionnel du Canada comme partie intégrante de mes rapports déposés au Parlement.*

Annexe B : Statistiques annuelles

Tableau A : Plaintes (1) par catégorie

Plaintes – consulter le Glossaire (1), Mesure interne – consulter le Glossaire (2), Enquête – consulter le Glossaire (3)

Catégorie		M/I(2)	Enq. (3)	Total
Isolement préventif				
	Conditions	52	64	116
	Placement/Examen	131	177	308
	Total	**183**	**241**	**424**
Préparation de cas				
	Libération conditionnelle	9	35	44
	Après la suspension	8	5	13
	Permission de sortir	2	4	6
	Transfèrement	4	6	10
	Total	**23**	**50**	**73**
Effets gardés en cellule		**220**	**179**	**399**
Placement en cellule		**22**	**26**	**48**
Demande				
	Décisions	4	2	6
	Traitement	18	10	28
	Total	**22**	**12**	**34**
Programmes et supervision communautaires		**8**	**8**	**16**
Libération conditionnelle		**7**	**6**	**13**
Conditions de détention		**306**	**203**	**509**
Condamnation/peine-infraction actuelle		**4**	**0**	**4**
Correspondance		**51**	**33**	**84**
Décès ou blessure grave		**13**	**15**	**28**
Décisions (en général) – Mise en application		**310**	**62**	**372**
Régimes alimentaires				
	Pour raisons médicales	8	10	18
	Pour motifs religieux	5	9	14
	Total	**13**	**19**	**32**

Tableau A : Plaintes (1) par catégorie (suite)

Plaintes – consulter le Glossaire (1), Mesure interne – consulter le Glossaire (2), Enquête – consulter le Glossaire (3)

Catégorie		M/I(2)	Enq. (3)	Total
Discipline				
	Décisions du président indépendant	6	6	12
	Décisions des tribunaux pour infractions mineures	7	2	9
	Procédures	18	15	33
	Total	**31**	**23**	**54**
Discrimination		**6**	**7**	**13**
Double occupation des cellules		**9**	**9**	**18**
Emploi		**44**	**36**	**80**
Questions financières				
	Accès	24	26	50
	Rémunération	26	33	59
	Total	**50**	**59**	**109**
Services alimentaires		**47**	**30**	**77**
Grief				
	Examen au 3e niveau	12	10	22
	Décision	15	18	33
	Procédure	65	43	108
	Total	**92**	**71**	**163**
Harcèlement		**35**	**29**	**64**
Santé et sécurité – Lieux de travail/programmes des détenus		**2**	**4**	**6**
Soins de santé				
	Accès	86	135	221
	Décisions	78	85	163
	Médicament	82	89	171
	Total	**246**	**309**	**555**
Soins de santé – Soins dentaires		**10**	**12**	**22**
Grève de la faim		**2**	**7**	**9**
Information				
	Accès/Divulgation	43	31	74
	Correction	51	37	88
	Total	**94**	**68**	**162**

Tableau A : Plaintes (1) par catégorie (suite)

Plaintes – consulter le Glossaire (1), Mesure interne – consulter le Glossaire (2), Enquête – consulter le Glossaire (3)

Catégorie		M/I(2)	Enq. (3)	Total
Requête du détenu		**19**	**12**	**31**
Avocat – Qualité		**18**	**14**	**32**
Santé mentale				
	Accès/Programmes	4	13	17
	Qualité	8	2	10
	Automutilation	14	33	47
	Total	**26**	**48**	**74**
Méthadone		**7**	**9**	**16**
Langues officielles		**2**	**2**	**4**
Opérations/Décisions du BEC		**12**	**0**	**12**
Tribunal de l'extérieur		**5**	**2**	**7**
Décisions – Libérations conditionnelles				
	Conditions	22	11	33
	Semi-liberté	16	9	25
	Détention	36	12	48
	Libération conditionnelle totale	13	5	18
	Révocation	43	18	61
	Total	**130**	**55**	**185**
Programme/Services				
	Femmes	0	3	3
	Autochtones	8	3	11
	Accès	26	25	51
	Décisions	15	8	23
	Accès aux langues	1	3	4
	Autre	5	4	9
	Total	**55**	**46**	**101**
Questions de compétence provinciale		**7**	**1**	**8**
Processus de mise en liberté		**34**	**36**	**70**
Motifs religieux/spirituels		**10**	**25**	**35**
Sécurité				
	Incompatibilités	15	22	37
	Lieu de travail	0	1	1
	Total	**15**	**23**	**38**

Tableau A : Plaintes (1) par catégorie (suite)

Plaintes – consulter le Glossaire (1), Mesure interne – consulter le Glossaire (2), Enquête – consulter le Glossaire (3)

Catégorie		M/I(2)	Enq. (3)	Total
Sécurité des délinquants		**17**	**37**	**54**
Fouille et saisie		**8**	**17**	**25**
Classification de sécurité		**78**	**37**	**115**
Administration de la peine		**5**	**8**	**13**
Effectif		**228**	**140**	**368**
Téléphone		**69**	**66**	**135**
Permission de sortir				
	Avec escorte	23	22	45
	Sans escorte	5	4	9
	Total	**28**	**26**	**54**
Décision – Permission de sortir		**22**	**20**	**42**
Transfèrement				
	Mise en œuvre	22	51	73
	Non sollicité	99	79	178
	Placement pénitentiaire	20	15	35
	Articles 81/84	0	1	1
	Sollicité	48	41	89
	Total	**189**	**187**	**376**
Analyses d'urine		**4**	**5**	**9**
Recours à la force		**12**	**19**	**31**
Visites				
	Visites familiales privées	51	44	95
	Visites régulières	63	55	118
	Total	**114**	**99**	**213**
Plainte n'appartenant à aucune catégorie (*)				61
	Grand Total			**5477**

(*) Comprend les sujets de plaintes qui ne sont pas représentés par les catégories de plaintes ci-dessus et les plaintes qui concernent plusieurs catégories à la fois.

Glossaire

Plainte :

Les plaintes peuvent être formulées par un délinquant ou par une personne agissant en son nom, par téléphone, par télécopieur, par lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les établissements correctionnels fédéraux. Selon la loi, le BEC peut également entreprendre une enquête de sa propre initiative ou à la demande du ministre.

Réponse interne :

Toute réponse fournie à un plaignant, qui ne nécessite pas la consultation de sources d'information à l'extérieur du BEC.

Enquête :

Toute plainte exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada, ou encore l'examen ou l'analyse de documents, avant que l'aide ou l'information demandée par le délinquant ne puisse être fournie. Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, alors que d'autres exigent un examen approfondi des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du Service correctionnel du Canada. Les enquêtes systémiques examinent des sujets de préoccupation commune des délinquants et peuvent être réalisées à l'échelle de l'établissement, de l'administration régionale ou de l'administration nationale.

Tableau B : Plaintes réparties selon l'établissement ou la région

Région/Établissement	Nombre de plaintes	Nombre d'entrevues**	Nombre de jours passés dans l'établissement
FPPF			
Établissement d'Edmonton pour femmes	63	24	6
Vallée du Fraser	40	23	4.5
FPPF - Centre psychiatrique régional	0	0	0,5
Établissement Grand Valley	144	56	9
Établissement Joliette	47	12	4
Établissement Nova	65	15	3
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	32	13	2
Total	**391**	**143**	**29**
Atlantique			
Atlantique	232	74	14
Pénitencier de Dorchester	167	23	4
Centre de rétablissement Shepody	12	3	0,5
Établissement de Springhill	109	51	11
Établissement Westmorland	15	8	2.5
Total	**535**	**159**	**32**
Ontario			
Établissement de Bath	58	27	9
Établissement de Beaver Creek	41	0	3
Établissement de Collins Bay	63	27	8
Établissement Fenbrook	144	39	6
Établissement Frontenac	20	12	2
Établissement de Joyceville	105	17	6
Pénitencier de Kingston	281	105	19
Établissement de Millhaven	126	73	7,5
Unité d'évaluation de Millhaven	45	0	7,5
Établissement Pittsburg	38	20	4
CRT Ontario	71	15	7
Établissement de Warkworth	165	0	0
Total	**1157**	**335**	**79**

Tableau B : Plaintes réparties selon l'établissement ou la région (suite)

Région/Établissement	Nombre de plaintes	Nombre d'entrevues**	Nombre de jours passés dans l'établissement
Pacifique			
Établissement Ferndale	7	5	2
Établissement de Kent	293	40	18
Village de guérison Kwìkwèxwelhp	4	1	0,5
Établissement de Matsqui	75	27	5
Établissement de Mission	76	13	4
Établissement Mountain	153	32	5
CRT Pacifique	144	45	8
Établissement William Head	11	4	1
Total	**763**	**167**	**43,5**
Prairies			
Établissement de Bowden	189	75	12,5
Annexe de l'Établissement de Bowden (minimale)	1	0	1,5
Établissement de Drumheller	53	21	4
Annexe de l'Établissement de Drumheller (minimale)	1	0	1
Établissement d'Edmonton	188	40	10
Établissement Grande Cache	142	36	6
Établissement Grierson	7	3	1
Centre Pê Sâkâstêw	14	7	1
Établissement Riverbend	26	7	1
Établissement de Rockwood	17	6	2
CPR Prairies	92	6	1,5
Pénitencier de la Saskatchewan	109	31	3
Unité à sécurité maximale du Pénitencier de la Saskatchewan	124	0	3
Centre Stan Daniels	7	1	1
Établissement de Stony Mountain	137	35	7
Pavillon de ressourcement Willow Cree	1	35	1
Total	**1108**	**303**	**56,5**

Tableau B : Plaintes réparties selon l'établissement ou la région (suite)

Région/Établissement	Nombre de plaintes	Nombre d'entrevues**	Nombre de jours passés dans l'établissement
Québec			
Établissement Archambault	82	33	10
Archambault – Centre régional de santé mentale	35	13	5
Établissement de Cowansville	65	23	8
Établissement de Donnacona	107	52	13
Établissement Drummond	83	48	9,5
CFF	77	13	6
Établissement de La Macaza	224	68	7
Établissement Leclerc	89	15	4
Établissement Montée Saint-François	26	12	4
Établissement de Port-Cartier	224	32	7
Centre régional de réception – Québec	92	14	9
Unité spéciale de détention	209	67	12
Établissement de Sainte-Anne-des-Plaines	19	12	2
Pavillon de ressourcement Waseskun	11	4	1
Total	**1343**	**406**	**97,5**
CCC/CRC/libérés conditionnels dans la collectivité	172	0	0
Détenus sous responsabilité fédérale dans des établissements provinciaux	8	0	0
Total	**180**	**0**	**0**
Grand Total	**5477**	**1513**	**337,5**

** Comprend des entrevues menées dans le cadre d'enquêtes systémiques, ainsi que des entrevues visant à examiner les plaintes individuelles des délinquants.

Tableau C : Plaintes et population carcérale selon la région

Région	Nombre total de plaintes	Population carcérale (*)
Atlantique	535	1373
Québec	1343	3204
Ontario	1157	3655
Prairies	1108	3623
Pacifique	763	1821
Établissements pour femmes	391	513
CCC/CRC/Libérés conditionnels dans la collectivité/Établissements provinciaux	180	S/O
Grand Total	**5477**	**14189**

* Population carcérale répartie selon la région : au 14 avril 2013, d'après le Système intégré de rapports du Service correctionnel du Canada.

Tableau D : Traitement des plaintes selon le type de mesure

Mesure	Traitement	Nombre de plaintes
Réponse interne		
	Plainte n'appartenant à aucune catégorie	63
	Conseils/renseignements fournis	1803
	Aide fournie par l'établissement	222
	En attente	7
	Recommandation	1
	Renvoi au processus de règlement des griefs	193
	Renvoi au personnel de l'établissement	190
	Renvoi au directeur de l'établissement	270
	Plaintes non fondées rejetées	173
	Plaintes globales/multiples	26
	Plaintes retirées	77
	Total	**3025**

Tableau D : Traitement des plaintes selon le type de mesure (suite)

Mesure	Traitement	Nombre de plaintes
Enquête préliminaire		
	Plainte n'appartenant à aucune catégorie	3
	Conseils/renseignements fournis	653
	Aide fournie par l'établissement	835
	En attente	17
	Recommandation	29
	Renvoi au processus de règlement des griefs	85
	Renvoi au personnel de l'établissement	256
	Renvoi au directeur de l'établissement	131
	Plaintes non fondées rejetées	149
	Plaintes globales/multiples	26
	Plaintes retirées	23
	Total	**2207**
Enquêtes		
	Plainte n'appartenant à aucune catégorie	0
	Conseils/renseignements fournis	70
	Aide fournie par l'établissement	37
	En attente	3
	Recommandation	24
	Renvoi au processus de règlement des griefs	8
	Renvoi au personnel de l'établissement	18
	Renvoi au directeur de l'établissement	48
	Plaintes non fondées rejetées	21
	Plaintes globales/multiples	14
	Plaintes retirées	2
	Total	**245**
	Grand Total	**5477**

Tableau E : Sujets de préoccupation le plus souvent signalés par les délinquants

Population carcérale totale

Catégorie	#	%
Soins de santé	555	10,13 %
Conditions de détention	509	9,29 %
Isolement préventif	424	7,74 %
Effets gardés en cellule	399	7,29 %
Transfèrement	376	6,87 %
Décisions (en général) – Mise en application	372	6,79 %
Effectif	368	6,72 %
Visites	213	3,89 %
Décisions – Libérations conditionnelles	185	3,38 %
Griefs	163	2,98 %

Délinquants autochtones

Catégorie	#	%
Effectif	70	10,77 %
Soins de santé	61	9,38 %
Conditions de détention	58	8,92 %
Isolement préventif	51	7,85 %
Effets gardés en cellule	41	6,31 %
Transfèrements	41	6,31 %
Santé mentale	27	4,15 %
Décisions – Libérations conditionnelles	27	4,15 %
Décisions (en général) – Mise en application	25	3,85 %
Visites	22	3,38 %

Délinquantes

Catégorie	#	%
Conditions de détention	65	15,44 %
Soins de santé	40	9,50 %
Santé mentale	36	8,55 %
Isolement préventif	29	6,89 %
Effectif	27	6,41 %
Effets gardés en cellule	20	4,75 %
Décisions (en général) – Mise en application	17	4,04 %
Téléphone	16	3,80 %
Permission de sortir	14	3,33 %
Placement en cellule	13	3,09 %

Annexe C : Autres statistiques

A. Examens prévus par la Loi menés en 2012-2013

Conformément à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC)*, le Bureau de l'enquêteur correctionnel examine toutes les enquêtes du SCC concernant des incidents relatifs à l'automutilation ou au décès de détenus.

Examens obligatoires par type d'incident	
Voie de fait	68
Meurtre	1
Séquestration	0
Suicide	3
Tentative de suicide	15
Automutilation	21
Blessures (accident)	31
Interruption de surdose	17
Mort (cause naturelle) *	3
Mort (cause non naturelle)	6
Autres **	0
Total	**165**

* Les décès survenus en raison de « causes naturelles » font l'objet d'une enquête menée en vertu d'un processus d'examen des décès distinct qui comprend un examen du dossier à l'Administration centrale.

** Enquêtes convoquées en vertu des articles 97 et 98 de *LSCMLC*, notamment en cas de troubles, de voies de fait, etc.

B. Examens des incidents de recours à la force menés par le BEC en 2012-2013

Conformément à la politique, le Service correctionnel est tenu de fournir au Bureau tous les documents pertinents relatifs aux incidents de recours à la force, notamment :

- Rapport sur le recours à la force
- Copie de toute vidéo concernant l'incident
- Liste de contrôle des Services de santé pour l'examen d'un recours à la force
- Liste de contrôle après l'incident
- Rapport d'observation ou déclaration d'un agent
- Plan d'action pour régler les problèmes soulevés

BEC – Statistiques sur le recours à la force au cours de l'exercice 2012-2013

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Pacifique	Femmes purgeant une peine fédérale	Échelle nationale
Incidents signalés examinés par le BEC	**127**	**286**	**291**	**376**	**191**	**187**	**1458**
Recours à la force-Mesures prises							
Équipe d'intervention d'urgence	38	42	29	8	11	8	136
Intervention verbale	122	242	282	337	179	171	1333
Contrôle physique	121	192	233	268	163	175	1152
Matériel de contrainte	109	235	219	273	150	148	1134
Agitation d'un aérosol inflammatoire	11	81	125	154	52	33	456
Utilisation du gaz poivré	34	142	113	117	96	43	545
Utilisation d'agents chimiques	1	16	5	5	0	5	32
Artifice de diversion	0	5	2	2	2	1	12
Bouclier	6	51	41	11	19	14	142
Bâton	3	30	20	6	6	3	68
Brandir/charger une arme à feu	0	5	2	6	1	0	14
Usage d'une arme à feu – Coup de semonce	0	1	3	4	2	0	10
Usage d'une arme à feu – Tir visé	0	0	1	0	0	0	0

BEC – Statistiques sur le recours à la force au cours de l'exercice 2012-2013

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Pacifique	Femmes purgeant une peine fédérale	Échelle nationale
Indicateurs de préoccupation							
Autochtone	28	21	38	179	49	45	360
Femmes	0	0	0	0	0	196	196
Trouble de santé mentale cerné (SCC)	31	13	34	33	39	37	187
Blessures							
Blessures infligées à un délinquant (blessures mineures)	7	62	52	33	24	13	192
Blessures infligées à un délinquant (blessures graves)	0	2	1	2	3	1	9

C. Communications par la ligne sans frais en 2012-2013

Les délinquants et les membres du public peuvent communiquer avec le BEC en composant le numéro sans frais (1-877-885-8848) partout au Canada. Toutes les communications entre les délinquants et le BEC sont confidentielles.

Nombre de communications sans frais reçues au cours de la période visée par le rapport : 18 259.

Nombre de minutes d'enregistrement sur la ligne téléphonique sans frais : 84 437.

D. Enquêtes menées à l'échelon national en 2012-2013

1. Délinquants autochtones - *Une question de spiritualité : Les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* – Publié le 7 mars 2013.
2. Délinquants de race noire dans le système correctionnel fédéral - *Une étude de cas sur la diversité en milieu carcéral : l'expérience des détenus de race noire dans les pénitenciers fédéraux* – Attention spéciale – Diversité dans le milieu carcéral : rapport annuel 2012-2013.
3. Décès pendant la détention (examen de la mortalité) – doit être publié en 2013-2014.
4. Automutilation chronique chez les délinquantes – doit être publié en 2013-2014.
5. Suivi du rapport *Recours non autorisé à la force : enquête sur l'utilisation dangereuse d'armes à feu à l'Établissement de Kent durant la période du 8 janvier au 18 janvier 2010* – en cours.